

Elisa Palminen

HUMANITAARISTA HALLINTAA KÄRSIMYKSEN POISTAMISEKSI?

Kriittinen diskurssianalyysi YK:n pakolaisjärjestön Etelä-Sudanin
pakolaiskriisin toimintasuunnitelmista vuosilta 2017–2018

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Elokuu 2019

TIIVISTELMÄ

Elisa Palminen: HUMANITAARISTA HALLINTAA KÄRSIMYKSEN POISTAMISEKSI? Kriittinen diskurssianalyysi
YK:n pakolaisjärjestön Etelä-Sudanin pakolaiskriisin toimintasuunnitelmista vuosilta 2017–2018

Pro gradu -tutkielma, 123 sivua (3 liitesivua)

Ohjaaja: Tarja Seppä

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma, kansainvälisen politiikan opintosuunta

Elokuu 2019

Tämän tutkielman aiheena on YK:n pakolaisjärjestön humanitaarinen hallinta Etelä-Sudanin pakolaiskriisin kontekstissa. Humanitaarisen toiminnan järjestelmän voidaan nähdä kehittyneen avustamaan ja suojelemaan yhteisöjä eli siviilejä kun nämä itse tai valtion hallinto eivät tähän kykene. Humanitaarisen toiminnan on sanottu olevan ”kaukaisten toisten” kärsimyksen vähentämiseen tähtäävää toimintaa joko konflikti- tai katastrofitilanteissa. Kansainvälisessä politiikassa käydään yhä enemmän keskustelua siitä, kuinka pitkälle humanitaaristen toimijoiden pitäisi mennä siviilien suojelussa ja samanaikaisesti humanitaarisen toiminnan negatiivisesta toiminnasta on alettu puhua yhä enemmän. On myös nähty, että humanitaarinen toiminta on laajentumisen myötä politisoitunut.

Tämä tutkimus keskittyy tarkastelemaan YK:n humanitaarista toimintaa YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n Etelä-Sudanin pakolaiskriisiin kohdistuvien toimintasuunnitelmien pohjalta. UNHCR:n toiminnan suunnitelmia ja tavoitteita tarkastellaan tutkielmassa globaalin (neo)liberaalin hallinnan ja humanitaarisen hallinnan teoreettisten viitekehyksien kautta kriittisen diskurssianalyysin keinoin. Tutkielman taustaoletuksena on biopolitiikka, joka mahdollistaa globaalin (neo)liberaalin hallinnan ja humanitaarisen hallinnan piirteiden tarkastelemisen kriittisestä näkökulmasta. Laajentuneen ja uudenlaisen humanitaarisen hallinnan on nähty linkittyvän globaaliin (neo)liberaaliin hallintaan ja siten tutkielma tarkastelee tätä väitettä ja osallistuu humanitaarisen toiminnan politisoitumista koskevaan keskusteluun.

Tutkielman analyysin perusteella UNHCR:n toimintasuunnitelmista on löydettävissä sekä globaalin (neo)liberaalin hallinnan että uudenlaisen humanitaarisen hallinnan diskurssien piirteitä. UNHCR:n toimintasuunnitelmat ilmentävät globaalille (neo)liberaalille hallinnalle ominaista verkottunutta prosessien hallintaa, jossa koordinaation välineiden ja mekanismien kautta ohjataan UNHCR:n omaa toimintaa, sen kumppanien toimintaa sekä pakolaisten elämän eri osa-alueiden sääntelyä. Globaalin (neo)liberaalin hallinnan mukaisesti on nähtävissä, että UNHCR olettaa, että yrityselämän ja talouden malleja hyödyntäen voidaan auttaa ja suojella pakolaisia. UNHCR:n suunnitelmista on myös paikannettavissa liberaalin rauhan edistämisen piirteitä. (Neo)liberaalin hallinnan diskurssin pelko pakolaisten riippuvuudesta avusta sekä käsitys talouden ja kehityksen suhteesta määrittää pakolaisiin kohdistuvaa toimintaa. UNHCR:n toiminnan voidaan sanoa noudattelevan keskustelua uudesta humanitaarisesta toiminnasta, jossa UNHCR pyrkii ennaltaehkäisyyn, linkittämään kehityksen ja hätäavun, parantamaan autettavien elämiä, vaikuttaman autettavien yhteisöjen sosiaalisiin suhteisiin sekä vapauttamaan ja voimaannuttamaan autettavia kärsimyksestä. UNHCR:n toiminta on institutionalisoitunutta ja ammattimaista ja tätä kuvaa pyritään rakentamaan etenkin globaaliin (neo)liberaaliin hallinnan menetelmin. Ennaltaehkäisyyn, emansipaatioon ja pakolaisten osallistamiseen pyritään ajoittain globaalin (neo)liberaalin hallinnan oletusten mukaisesti.

Avainsanat: Yhdistyneet kansakunnat, UNHCR, humanitaarinen toiminta, humanitaarinen hallinta, apupolitiikka, globaali (neo)liberaali hallinta, biopolitiikka, kriittinen diskurssianalyysi, pakolaisuus, Etelä-Sudan, konfliktit

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

1.	JOHDANTO	1
1.1.	Johdanto tematiikkaan ja tutkimustehtävä	1
1.2.	Tutkimuksen konteksti	4
2.	HUMANITAARINEN TOIMINTA OSANA SIVIILIEN SUOJELUA.....	7
2.1.	Humanitaarisen toiminnan normit.....	8
2.2.	Humanitaarinen toiminta käytännössä	10
2.3.	Humanitaarisen toiminnan trendit ja haasteet	12
3.	YK SIVIILIEN SUOJELIJANA.....	17
3.1.	Siviilien suojele ja humanitaarinen toiminta YK-kontekstissa	17
3.2.	UNHCR ja pakolaisuuteen liittyvät kysymykset.....	20
4.	GLOBALI (NEO)LIBERAALI JA HUMANITAARINEN HALLINTA.....	27
4.1.	Tutkimuksen biopoliittinen taustaoletus ja globaalihallinta.....	27
4.2.	Globaali (neo)liberaali hallinta.....	29
4.3.	Humanitaarinen hallinta	34
5.	KRIITTINEN DISKURSSIANALYYSI JA AINEISTO	44
5.1.	Kriittinen diskurssianalyysi menetelmänä.....	44
5.2.	Aineisto	49
6.	GLOBALIN (NEO)LIBERAALIN HALLINNAN DISKURSSI	51
6.1.	Hallinnan piirteet.....	51
6.1.1.	Verkottunut hallinta	51
6.1.2.	Prosessien hallinta.....	52
6.1.3.	Talous- ja yritystoiminnan malleihin perustuva toiminta	59
6.1.4.	Liberaali rauha	65
6.1.5.	Muut huomiot.....	69

6.2.	Hallittavaan kohteeseen liittyvät oletukset.....	71
6.2.1.	Hallinnan kohde markkinoille osallistuvana toimijana.....	71
6.2.2.	Hallinnan kohteen kapasiteetin vahvistaminen.....	73
6.2.3.	Hallinnan kohdetta suojelevat oikeudet	74
6.2.4.	Hallinnan kohteen omatoimisuuden ja riippumattomuuden kannustaminen	75
7.	(UUDEN) HUMANITAARISEN HALLINNAN DISKURSSI.....	77
7.1.	(Uuden) Humanitaarisen hallinnan piirteet	77
7.1.1.	Kosmopolitanismi, universalismi ja humanismi	77
7.1.2.	Ennaltaehkäisy	78
7.1.3.	Hätäavun ja kehitysavun linkittäminen.....	80
7.1.4.	Yhteisön sosiaalisiin suhteisiin vaikuttaminen	81
7.1.5.	Tiettyyn ryhmään kohdistuva toiminta ja tavoite parantaa autettavien elämää	84
7.2.	Institutionalisoituminen.....	86
7.2.1.	Toiminnan järjestäytyneisyys, laajamittaisuus, tehokkuus ja eriytyminen.....	86
7.2.2.	Normit, standardit ja mallit ohjaavat toimintaa	87
7.3.	Emansipaatio	89
7.3.1.	Tavoite parantaa autettavan hallintaa omasta kohtalostaan	89
7.3.2.	Emansipaatiota resilienssin kautta	90
7.3.3.	Pyrkimys osallistaa autettavia.....	96
8.	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	100
	LÄHTEET.....	112
	LIITTEET	121

1. JOHDANTO

1.1. Johdanto tematiikkaan ja tutkimustehtävä

Kansainvälisen politiikan keskusteluissa humanitarianismista on tullut yksi käytetyimmistä sanoista ja puhetta humanitaarisista asioista, toiminnasta, avusta, yhteisöstä, standardeista, interventioista ja sodista on yhä enemmän (Chimini 2000, 244). Samanaikaisesti erityisesti 1990-luvulta lähtien on nähty kasvavassa määrin, että kansainvälisen yhteisön tulisi suojella siviilejä aseellisissa konflikteissa (ks. esim. Hultman 2012, 61–63; ks. myös Barnett 2011a, 163). Humanitaarisen toiminnan järjestelmä on kehittynyt avustamaan ja suojelemaan yhteisöjä eli siviilejä, kun yhteisö itse tai maan hallinto ei kykene tähän (Ferris 2011b, xii, 62). Karkeasti voidaan sanoa, että humanitaarisen toiminnan tavoite on ”kaukaisten toisten” (distant others) kärsimyksen vähentäminen (Barnett 2008, 237–238). Humanitaarisen toiminnan kenttä ja siihen liittyvä pitää kuitenkin sisällään merkittävästi eri näkökulmia siitä, miten siviilejä oikeastaan tulisi suojella.

Keskustelua käydään erityisesti sen osalta, kuinka pitkälle humanitaaristen toimijoiden tulisi mennä siviilien suojelussa (ks. O’Callaghan & Pantuliano 2007). Samanaikaisesti humanitaarisen toiminnan negatiivisista vaikutuksista on alettu puhua yhä enemmän (ks. esim. Barnett 2011a; Barnet & Snyder 2008; Macrae 1998; Stockton 1998). Humanitaarisen toiminnan on väitetty myös laajentuneen uusille alueille ja politisoituneen (ks. esim. Barnett 2010, 174; Barnett 2011a, 197–198; Breakey 2012, 54; Ferris 2011b; Hendrickson 1998, 286; Kent 2004, 119–20). Humanitaarisen avun politisoituminen on näkynyt kasvavina iskuina humanitaarisia toimijoita kohtaan, ja aseelliset joukot eivät enää tunnista Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ja Punaisen ristin neutraalisuutta (Duffield 2014, xxi). Otsikoihin on noussut myös tapauksia, joissa humanitaarisen avun perille pääsyä on rajoitettu tai estetty (ks. esim. Duffield 2014, xxi; Ocha 2017; Reuters 2018). Näiden tapauksien taustalla saattaa olla pelko siitä, että humanitaarista apua käytetään poliittisena välineenä. Keskustelu politisoitumisesta toimii siten lähtökohtana tälle tutkimukselle.

Tämä tutkielma keskittyy tutkimaan siviilien suojelua ja humanitaarista toimintaa YK:n kontekstissa. Barnett ja Finnemore (2004, 156) esimerkiksi näkevät kansainväliset järjestöt muutoksen agentteina, jotka kehittävät uusia toimintatapoja, hallinnoivat kriisejä ja asettavat prioriteetteja yhteiselle toiminnalle. Siten mielestäni kansainvälisten järjestöjen, kuten YK:n toimintaa on tärkeää tarkastella. YK on nähty yhtenä keskeisimmistä kansainvälisistä instituutioista, joka toimii ja jonka vastuulla on

sekä kansainvälinen turvallisuus että ihmisten turvallisuus. Siten YK:ta on pidetty keskeisimpänä siviilien suojelijana. (ks. esim. Hultman, Kathman & Shannon 2013, 875–876; Karlsrud & da Costa 2013). Yhtenä YK:n keskeisimmistä siviilien suojelun keinoista on nähty rauhanturvaaminen (ks. esim. Global Centre for the Responsibility to Protect 2012; Hultman, Kathman & Shannon 2013; Karlsrud & da Costa 2013). Siviilejä voidaan suojella kuitenkin myös aseettomasti rauhanomaisen humanitaarisen toiminnan keinoin. YK:n roolista on tullut aktiivisempi ja äänekkäämpi humanitaaristen asioiden kontekstissa (ks. esim. O’Callaghan & Pantuliano 2007, 8). Tähän tutkimukseen on valittu tarkastelun kohteeksi YK:n pakolaisjärjestö UNHCR (the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees), jolla on kansainvälisen lainsäädännön mandaatti siviilien suojeluun (ks. esim. O’Callaghan & Pantuliano 2007). UNHCR:n on nähty olevan yksi maailman merkittävimmistä humanitaarisista toimijoista (Duffield 2014, 71; Hyndman 2000). Tämä tutkimus keskittyy tarkastelemaan UNHCR:n toiminnan suunnitelmia ja tavoitteita yksittäistapauksena toimivan Etelä-Sudanin pakolaiskriisin kontekstissa.

Etelä-Sudan on nähty yhtenä 2000-luvun synkimmistä konfliktialueista ja tällä on ollut vaikutusta myös sen naapurimaihin. Etelä-Sudaniin on sanottu sijoittuneen yksi vuosituhannen vakavimmista pakolais- ja humanitaarisista kriiseistä (Ocha 2018a, Ocha 2018b; UNHCR 2018; What’s in Blue 2018a). Etelä-Sudanista on myös ollut yksi vaarallisimmista paikoista humanitaarisille työntekijöille (Human Rights Watch 2018b). Tämä tutkielma tarkastelee UNHCR:n toimintaa, joka on pyrkinyt vastaamaan Etelä-Sudanin pakolaistilanteeseen, jossa pakolaisten määrään nähden Etelä-Sudanissa on ollut Afrikan suurin pakolaiskriisi Ruandan kansanmurhan jälkeisenä aikana (Ocha 2018a, 2018b; UNHCR 2018). Katson, että pakolaiskriisi sanana kuvaa Etelä-Sudanin tilannetta, joka voidaan nähdä eräänlaisena eteläsudanilaisten ihmisten kriisinä väkivaltaisuuksien ja oikeuksien loukkaamisen sekä humanitaarisen hädän johdosta. Toisaalta tilannetta voidaan kuvata kriisiksi myös pakolaisia vastaanottavien maiden osalta, sillä pakolaisten suuri määrä asettaa merkittäviä paineita niitä vastaanottavien maiden resursseille. Tutkielmassa Etelä-Sudanin tarkastelu tarjoaa mahdollisuuden tutkia YK:n humanitaarista toimintaa yksittäistapauksen kautta. Monisyinen konflikti mahdollistaa humanitaarisen toiminnan laajentumisen väitteen tarkastelun, etenkin kun on katsottu, että yhä kompleksisemmat hätätilanteet ovat yksi syy humanitaarisen toiminnan monimutkaistamiselle (ks. esim. Ferris 2011b, xi–xii; Francis, Popovski & Sampford 2012, 1; Hendrickson 1998, 283).

Tutkielman tutkimuskysymys on *miten globaalin (neo)liberaalin hallinnan ja (uuden) humanitaarisen hallinnan diskurssit ilmenevät UNHCR:n vuosien 2017-2018 toimintasuunnitelmissa?* Tutkielmassani

analysoin kriittisen diskurssianalyysin avulla UNHCR:n humanitaarisen toiminnan suunnitelmia ja tavoitteita (neo)liberaalin globaalin hallinnan ja humanitarismin teoreettisesta viitekehyksestä. Tutkimukseni taustaoletuksena on biopolitiikka, joka mahdollistaa globaalin (neo)liberaalin ja humanitaarisen hallinnan tarkastelemisen kriittisestä näkökulmasta. Biopoliittinen vallankäyttö ei niinkään enää tapahdu lainsäädännön ja oikeuden kautta vaan biologisen olemassaolon luokittelun, sääntelyn ja hallinnan kautta. Biopoliittinen tarkastelutapa mahdollistaa globaalin hallinnan tarkastelun toiminnan *määräämisen* (ordering) ja *hallitsemisen* (governing) näkökulmasta. (Jaeger 2010, 52, 54–55.) Tutkielmassa näen UNHCR:n osana globaalin (neo)liberaalin hallinnan verkostoa, johon myös humanitaarista hallintaa on mahdollista peilata. Maailma voidaan globaalihallinnan näkökulmasta nähdä elävänä järjestelmänä tai organismina (Duffield 2014, 9–10). Tässä järjestelmässä kansainväliset instituutiot ovat saaneet yhä enemmän päätäntävaltaa (ks. esim. Chimini 2004; Weiss 2000). Globaalihallinta muodostuu verkostoiden ja linkkien kautta, jotka tuovat yhteen erilaiset organisaatiot, intressiryhmät ja auktoriteetin muodot suhteessa spesifeihin sääntelyn alaisina oleviin tehtäviin (ks. esim. Chimini 2004, 5; Dillion & Reid 2000; Duffield 2014). Tämän globaalihallinnan on nähty noudattelevan liberaaleja piirteitä (ks. Dillion & Reid 2000; Duffield 2014; Paris 2002).

Humanitaarinen hallinta voidaan ylipäättensä nähdä samankaltaisena globaalin hallinnan kanssa, mutta humanitaarisen hallinnan tavoite on pelastaa ihmishenkiä, vähentää kärsimystä ja parantaa heikoimmassa asemassa olevien ihmisten asemaa. (Barnett 2013, 380.) Humanitaarista toimintaa on esimerkiksi jaoteltu kapeampaan ja laajempaan lähestymistapaan (ks. esim. Barnett 2011a; Barnett & Snyder 2008, 145–146; Breakey 2012, 54; Forsythe 2001; O’Callaghan & Pantuliano 2007, 29; Weiss and Barnett 2008, 145–155) sekä sen piirteitä on yritetty paikantaa erilaisten käsitteiden kautta (ks. esim. Barnett 2008). Siten kirjallisuus humanitaarisesta toiminnasta muodostaa tutkielman toisen humanitaarista hallintaa koskevan teoreettisen viitekehyksen. Lisäksi (neo)liberalismin tendenssi on paikannettu humanitaarisesta hallinnasta (ks. esim. Barnett 2008; Duffield 2014; Ilcan & Rygiel 2015, Lynch 2017; Lynch & Schwarz 2016). Siten tässä tutkielmassa pyrin tarkastelemaan myös väitettä siitä, että uusi humanitaarinen hallinta ja toiminta representoi ja on osa globaalia (neo)liberaalia hallintaa. Liitän tämän käsityksen humanitaarisen toiminnan politisoitumiseen, sillä poliittisena järjestelmänäkin nähty globaali (neo)liberaali hallinta on yhdistetty niin kutsuttuun ”uudenlaiseen” tai ”laajempaan” humanitaariseen lähestymistapaan.

Tutkimuksen menetelmä, kriittinen diskurssianalyysi, näkee vallalla olevan sosiaalisen järjestyksen ja sosiaaliset prosessit tiettyjen todellisuuden näkemysten, eli diskurssien, konstituoimana ja ylläpitämänä

(Locke 2004, 1). Diskurssit ovat sosiaalisissa suhteissa yhä uudelleen käytettyjä ja tunnistettavissa olevia tapoja kuvata ja merkityksellistää ilmiöitä, tapahtumia ja asioita tietyistä näkökulmasta, tietyllä tavalla (Mäntynen & Pietikäinen 2009, 27; ks. myös Fairclough 2003; Parker 1992, 5, 8, 10). Diskurssit voidaan nähdä merkitysten verkkoina, jotka muokkaavat maailmaa (Parker 1992, 5, 8, 10). Analyysissa nojaan Norman Fairclough'n (2003) käsitykseen tekstien intertekstuaalisesta luonteesta, ja analyysissa tärkeässä asemassa on Fairclough'n käsitys oletuksista. Katson myös Fairclough'n ajatuksia noudatellen, että oletukset vaikuttavat siihen millaista toiminta on.

Tutkimuksen ontologisena ja epistemologisena lähtökohtana on sosiaalinen konstruktionismi, joka olettaa, että kielenkäyttö on osa todellisuutta, sillä kieli kuvaa ja rakentaa todellisuutta (Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 17; ks. myös Potter & Wetherell 1987, 34; Suoninen 1999). Tätä todellisuutta on mahdollista tarkastella tekstien, kuten toimintasuunnitelmien kautta. Aineistona tutkielmassa ovat *Etelä-Sudanin alueelliset pakolaisia koskevat toimintasuunnitelmat vuosilta 2017–2018* (South Sudan Regional Refugee Response Plan, SSRP). UNHCR:n toiminnan suunnitelmat keskittyvät pakolaisia vastaanottaviin maihin, jotka ovat Uganda, Sudan, Etiopia, Kenia, Keski-Afrikan tasavalta (CAR) ja Kongon demokraattinen tasavalta (DRC). Katson kuitenkin, että UNHCR pyrkii näillä dokumenteilla vastaamaan Etelä-Sudanin pakolaisten tilanteeseen. Pakolaisiin kohdistuvien suunnitelmien tarkastelu näitä vastaanottavissa maissa on mielestäni mielenkiintoinen näkökulma, sillä tarkoituksena kuitenkin lopulta on, että pakolaiset palaavat kotimaahansa (ks. esim. Barnett 2011b; Crisp 2001; Roberts 1998). Tällä tavalla humanitaarinen toiminta kohdistuu pakolaisia vastaanottavien maiden lisäksi Etelä-Sudaniin, vaikka auttaminen tapahtuukin sen rajojen ulkopuolella. Siten tämä tutkimus ei keskity tarkastelemaan toiminnan sisältöä, vaan sitä, millaisia tavoitteita ja suunnitelmia UNHCR:llä on pakolaisten auttamiseksi ja suojelemiseksi vuosille 2017 ja 2018.

1.2. Tutkimuksen konteksti

Etelä-Sudanin alue on kokenut vuosien saatossa useita alueellisia konflikteja (ks. esim. Deng 2006, 155; Samad Abdalla 2015, 48–49). Alueen ongelmia on selitetty mm. historiallisilla tekijöillä ja poliittisten järjestelmien epäonnistuneilla yrityksillä rakentaa yhtä harmonista valtiota alueelle, jossa haasteena voidaan nähdä etninen regionalismi, joka haastaa kansallista koheesiota (Samad Abdalla 2015, 48–49). Kiistaa on syntynyt esimerkiksi maa–alueista hallinnon ja paikallisten väestöjen välillä (McMichael 2016, 2722–2723). Alueen merkittävimpiä konflikteja ovat olleet Sudanin ensimmäinen

sisällissota 1950-luvulla ja toinen sisällissota vuosina 1983–2005 (Deng 2006, 157–160; Madibbo 2012, 302).

Vuoden 2005 rauhansopimuksessa Etelä-Sudan sai autonomian kuudeksi vuodeksi, jonka jälkeen järjestettiin kansanäänestys Etelä-Sudanin itsenäisyydestä (Deng 2006, 157–160). Lopulta Etelä-Sudanista tuli vuonna 2011 oma valtionsa. Kuitenkin uudet väkivaltaisuudet puhkesivat vuonna 2013 Etelä-Sudanin valtion ja kapinallisten välille. Tämä on johtanut esimerkiksi turvallisuustilanteen kriisiin, vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin, satoihin tuhansiin pakolaisiin ja puutteeseen vedestä ja ruuasta. (Kirkon Ulkomaanapu; Kulish 2014; Suomen Punainen Risti; UNMISS 2018a.) Väkivaltaisuuksien määrä on vaihdellut, ja erityisesti vuosina 2013 ja 2016 väkivaltaisuudet kasvoivat (Human Rights Watch 2018a). Konfliktin osapuolet allekirjoittivat rauhansopimuksen (Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan, R-ARCSS) syyskuussa 2018 (What's in Blue 2018b; ks. myös Human Rights Watch 2018b). Taistelut ovat vähentyneet rauhan solmimisen jälkeen, mutta konfliktiin liittyvät väärinkäytökset jatkuvat edelleen osassa maata. Suuri osa maan infrastruktuurista, kuten sairaalat ja koulut ryöstetty ja tuhottu. (Human Rights Watch.) Yhteisöjen sisäiset taistelut ovat edelleen arkipäiväisiä (Ocha 2019).

Väkivaltaisuudet ovat johtaneet Etelä-Sudanin erittäin heikkoon humanitaariseen tilanteeseen. Yli kaksi kolmasosaa kansalaisista tarvitsee humanitaarista apua. Viiden vuoden aikana 4,2 miljoonaa ihmistä on joutunut pakenemaan, joista 2 miljoonaa on edelleen Etelä-Sudanin alueella ja 2,2 miljoonaa maan ulkopuolella. Suurin osa pakolaisista on naisia ja lapsia. Vuoteen 2017 verrattuna tilanne on kuitenkin parantunut hieman humanitaarisen avun tehokkuuden lisääntymisen myötä. (Ocha 2018a, 2018b; UNHCR 2018; What's in Blue 2018a.) Väkivallasta ja oikeuksien loukkaamisesta on tullut arkipäivää, sillä esimerkiksi raiskaukset ja muut sukupuolittuneen väkivallan muodot ovat yleisiä, mutta jäävät pääosin raportoimatta (Ocha 2018a). Kaikki konfliktin osapuolet ovat syyllistyneet vakaviin väärinkäytöksiin, kuten iskuihin siviilejä kohtaan, lapsisotilaiden käyttöön ja seksuaaliseen väkivaltaan (Human Rights Watch 2018b). Siten Etelä-Sudan on valikoitunut tutkielman tarkastelun kohteeksi sen vakavan humanitaarisen tilanteen vuoksi ja toisaalta siksi, että se on yksi laajamittaisimmista pakolaiskriiseistä tällä vuosisadalla.

YK on pyrkinyt suojelemaan siviilejä ja vastaamaan Etelä-Sudanin turvallisuustilanteen kriisiin useilla eri keinoilla. YK:n turvallisuusneuvosto perusti vuonna 2011 UNMISS-operaation (the United Nations Mission in the Republic of South Sudan) (UNMISS 2018a; UNMISS 2018b). Rauhanturvaoperaatio ei kuitenkaan ole ainoa YK:n ihmisten turvallisuuden edistämiseen tähtäävä toimija. Etelä-Sudanin

alueella toimii myös useita YK:n alaisia järjestöjä (ks. esim. United Nations South Sudan 2018). Tämä tutkielma keskittyy kuitenkin tutkimaan YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n toimintaa. UNHCR on pyrkinyt suojelemaan siviilejä sekä Etelä-Sudanin valtion sisällä, että pakolaisleireillä Ugandan, Sudanin, Etiopian, Kenian, Kongon Demokraattisen Tasavallan (DRC) ja Keski-Afrikan tasavallan (CAR) alueella (ks. UNHCR 2016; UNHCR SSRPP 2017; UNHCR(a)). Etelä-Sudanin konfliktia ja YK:n toimintaa siihen liittyen on tutkittu jonkin verran etenkin rauhanturvaamisen ja terveyskysymysten osalta (ks. Gee, Vargas & Foster 2018; Hazra 2013; Karlsrud & da Costa 2013; Murphy 2017; Rolandsen 2015; Seppä 2019; Ylönen 2014). UNHCR:n toimintaa muualla ja yleisesti on tutkittu kuitenkin laajasti. UNHCR:n mandaatin ja toiminnan on nähty laajentuneen viime vuosikymmenien saatossa ja sen toiminta on alkanut koskea myös suojelua. UNHCR on keskittynyt yhä enemmän pakolaisten integroimiseen yhteiskuntaan ja myös pakolaisuuden pohjimmaisten juurisyiden poistamiseen. (Barnett 2010a, 80; Barnett 2011a, 206–209; Crisp 2001; Roberts 1989.) UNHCR:n toimintasuunnitelmien tarkastelu Etelä-Sudanin pakolaiskriisiin vastaamisessa mahdollistaa sen, että väitetä siitä, että UNHCR:n toiminta on laajentunut, voidaan tutkia niin kutsutun yksittäistapauksen kautta.

Tutkielman alussa luvussa kaksi esittelen humanitaarisen toiminnan normeja, käytännön toimintaa sekä viimeaikaisia trendejä ja haasteita. Luvussa kolme siirryn tarkastelemaan YK:ta siviilien suojelijana ja humanitaarisena toimijana sekä esittelen tarkemmin UNHCR:ää humanitaarisena toimijana. Luvussa neljä käyn läpi tutkimuksen biopoliittisen lähtökohdan ja esittelen tarkemmin teoreettiset viitekehykseni, globaalin (neo)liberaalin hallinnan ja humanitaarisen hallinnan. Tämän jälkeen siirryn kuvaamaan tutkimuksen menetelmää, kriittistä diskurssianalyysia, ja tutkimuksen aineistoa. Kuudennessa luvussa siirryn aineiston analyysiin globaalin (neo)liberaalin hallinnan diskurssiin liittyen ja luvussa seitsemän puolestaan käyn läpi (uuden) humanitaarisen hallinnan viitekehyksestä tehdyn analyysin. Lopuksi luvussa kahdeksan esittelen tutkielman johtopäätökset.

2. HUMANITAARINEN TOIMINTA OSANA SIVIILIEN SUOJELUA

Aseettomien väestöryhmien suojeleminen väkivallalta on usein nähty siviilien suojelemisena (protection of civilians POC). Siviilien suojeleminen voidaan jakaa karkeasti neljään eri tyyppiin toimijoiden mukaisesti; taistelijoihin, rauhanturvajoukkoihin, turvallisuusneuvoston toimintaan ja humanitaarisiin toimijoihin. Nämä eri muodot voivat olla samanaikaisia. (Breakey 2012, 40–42.) Tämä tutkielma keskittyy humanitaariseen siviilien suojelemaan. Perinteisiä humanitaarisia toimijoita ovat olleet kansalaisjärjestöjen kuten Punaisen ristin ja valtioiden väliset järjestöt kuten YK. Voidaan nähdä, että YK:ssa siviilien suojeleminen tuli 1990-luvulta lähtien yksi sen humanitaarisen toiminnan keskeinen alue. (O’Callaghan and Pantuliano 2007; Gordon 2013.) Samoihin aikoihin myös ei-valtiollisten järjestöjen määrä on kasvanut siviilien suojelemaan kentällä (Gordon 2013, 1–10).

Siviilien suojeleminen aseellisissa konflikteissa juontaa juurensa kansainväliseen humanitaariseen lakiin sekä pakolais- ja ihmisoikeuslainsäädäntöön. Laeissa määritellään aseenkantajien velvollisuudet siviileihin nähden aseellisissa konflikteissa. Siviilien suojeleminen viittaa aseellisen konfliktin aikaisiin toimiin, joilla pyritään takaamaan siviilien turvallisuus. (Global Centre for the Responsibility to Protect 2012, 1; Gordon 2013, 1–10). Perustavanlaatuisena periaatteena voidaan nähdä, että valtioilla on velvollisuus suojelemaan alueen rajojen sisäpuolella asuvia ihmisiä (Ferris 2011b, xii, 62; Global Centre for the Responsibility to Protect 2012, 1). Kuitenkin, 1990-luvulta lähtien, on nähty yhä kasvavassa määrin, että kansainvälisellä yhteisöllä on velvollisuus suojelemaan siviilejä väkivallalta, mikäli valtio on tähän haluton tai kykenemätön (Hultman 2012, 59). Siviilien suojeleminen ei ole yksimielistä käsitystä, sillä käsitykset vaihtelevat sen välillä koskettaako siviilien suojeleminen pelkästään rauhanturvaajien toimia, jossa pyritään siviilien suojelemaan välitöntä väkivaltaa vastaan, vai koskettaako siviilien suojeleminen myös siviilien oikeutta perustavanlaatuisiin oikeuksiin ja palveluihin (Karlsrud & da Costa 2013, 172).

Siviilien suojelemaan käsitteen laajentuessa samalla myös humanitaarinen toiminta ja aseellinen siviilien suojeleminen ovat alkaneet linkittyä yhteen. Humanitaariset toimijat ovat kokeneet humanitaarisen ja aseellisen toiminnan koordinaation haasteellisena lähtökohtana. Myös suojelemaan vastuun periaate (responsibility to protect R2P) tuo siviilien suojelemaan uusia haasteita. (Gordon 2013, 1–10.) On nähty, että suojelemaan vastuun periaatteen yleistyminen YK:n turvallisuusneuvoston työssä on politisoinut siviilien suojelemaan. Siviilien suojeleminen periaate käsitetään useasti pelkkänä aseellisena interventiona ja regiimin

muutoksena (regime change). (Global Centre for the Responsibility to Protect 2012, 1.) Usein siviilien suojelun käsite sekoitetaan virheellisesti suojeluvastuun periaatteeseen¹, joka on siviilien suojelun käsitettä kapeampi (Global Centre for the Responsibility to Protect 2012, 1–2; Lidén 2019, 2).

2.1. Humanitaarisen toiminnan normit

Humanitaariseen toimintaan liittyy keskeisesti käsite suojelemisesta (protection). Humanitaarisen toiminnan järjestelmä on kehittynyt avustamaan ja suojelemaan siviiliyhteisöjä, kun yhteisö itse tai maan hallinto ei kykene tähän. (Ferris 2011b, xii, 62.) Viime aikoina on kuitenkin käyty paljon keskustelua siitä, kuinka pitkälle humanitaaristen toimijoiden tulisi mennä siviilien suojelussa. Toisaalta on esitetty huomioita siitä, että toiminnan laajentaminen siviilien suojeluun voi olla vastaan humanitaarisen toiminnan perusperiaatteita. Lisäksi on pohdittu sitä, missä määrin humanitaariset toimijat voivat tarkoituksenmukaisesti suojella siviilejä. (O’Callaghan & Pantuliano 2007.) Humanitaarisen toiminnan kontekstissa suojelu on määritelty seuraavasti:

[Suojelu on] kaikkia aktiviteetteja, joilla pyritään täyteen yksilön oikeuksien kunnioittamiseen relevanttien lakien mukaisesti ja hengessä (esim. ihmisoikeuslainsäädännön, kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja pakolaislain). Ihmisoikeus- ja humanitaaristen järjestöjen on toimittava puolueettomasti (ei perustuen rotuun, kansalaisuuteen, entisyyteen, kieleen tai sukupuoleen).²

Kansainvälinen humanitaarinen järjestys koostuu normeista, epävirallisista instituutioista, laeista ja diskursseista, jotka legitimoivat ja pakottavat erilaisia interventioita, joiden tavoitteena on säästää ja suojella elämää. Perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja pakolaisten oikeuksiin liittyvät sopimukset ovat linkittyneet viime vuosikymmeninä enemmän toisiinsa. YK:n suojeluvastuun periaatetta vähemmän tunnettu ”oikeus hätäapuun” (relief) on ollut jo paljon suojeluvastuun periaatetta kauemmin läsnä. (Barnett 2010a, 1.) Avustusjärjestöjen on nähty olevan neljä morallista arvoa; ihmishenkien suojelu, ihmisoikeuksien kunnioitus, oikeudenmukaisuus sekä työntekijöiden turvallisuus (Slim 1997, 248).

Humanitaarisesta toiminnasta puhuttaessa on myös otettava huomioon näiden periaatteiden erilaiset käyttötavat, joita on kaksi; humanitaariset kansainväliseen oikeuteen perustuvat periaatteet sekä

¹Suojeluvastuun periaate keskittyy kansainvälisten järjestöjen ja valtioiden velvollisuuteen ennaltaehkäistä ja estää kaikkein vakavimmat ihmisoikeusrikkomukset, kuten kansanmurha, sotarikokset, etniset puhdistukset ja rikokset ihmisyyttä vastaan (Global Centre for the Responsibility to Protect 2012, 1–2; Lidén 2019, 2).

² [Protection is] all activities aimed at obtaining full respect for the rights of the individual in accordance with the letter and spirit of the relevant bodies of law (i.e. human rights law, international humanitarian law and refugee law). Human rights and humanitarian organisations must conduct these activities in an impartial manner (not on the basis of race, national or ethnic origin, language or gender). (ICRC 2001, 19.)

humanitaarista toimintaa ohjaavat periaatteet. Puhuttaessa humanitaarisista kansainväliseen oikeuteen liittyvistä periaatteista, nähdään, että humanitaariset periaatteet koostuvat tietyistä moraalisisista periaatteista, joilla pyritään lieventämään sodan tuhoisia vaikutuksia. Humanitaariset periaatteet pohjautuvat siten kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen. Geneven sopimukset voidaan nähdä näiden periaatteiden kirjallisena ruumiillistumana. (Leader 1998, 288–289.) Suojelua ohjaa myös kansainvälinen pakolaislainsäädäntö ja ihmisoikeuslainsäädäntö (O’Callaghan & Pantuliano 2007, 3). Kritiikki Geneven sopimuksen periaatteita on kuitenkin koskenut niiden takana olevaa näkemystä siitä, että aseellinen toiminta on välttämätön osa maailmaa – ja näin periaatteiden on nähty legitimoivan sodankäyntiä. Geneven sopimuksien periaatteiden heikkoutena on ollut se, että niitä ei ole noudatettu. (Leader 1998, 288–289.)

Humanitaarisen periaatteiden toinen käyttötapa liittyy humanitaariseen toimintaan, jossa keskeistä on puolueettomuus (impartiality), humanismi (humanism), riippumattomuus (independence) ja neutraalisuus (Barnett 2010a, 174; Leader 1998, 289). Humanismi viittaa ihmiskunnan ihmisarvoon. Puolueettomuus asettaa vaatimuksen siitä, että apua annetaan katsomatta kansallisuuteen, rotuun, uskontoon sukupuoleen, poliittisiin mielipiteisiin ja niin edelleen. Riippumattomuus tarkoittaa sitä, että humanitaaristen toimijoiden toiminta ei kytkeydy valtiolliseen tai muuhun merkittävään poliittiseen toimijaan. Neutraalisuus puolestaan tarkoittaa, että toimija ei ota osaa sodan käyntiin. (Barnett 2010a, 174.) Näiden periaatteiden tarkoituksena on ohjata humanitaaristen järjestöjen toimintaa ja poissulkea järjestöjen interventionistinen rooli. Näitä kahta eri käsitystä erottaa se, että em. humanitaariset (oikeudelliset) periaatteet sitovat valtioita ja sotivia osapuolia, siinä missä humanitaarisen toiminnan periaatteet sitovat humanitaarisia järjestöjä. (Leader 1998, 289.) Esimerkiksi YK on hyväksynyt neutraalisuuden, humanismin, puolueettomuuden ja itsenäisyyden humanitaarisen toiminnan perusperiaatteiksi (YK 1991; Ocha 2016, 16). Humanitaarisen toiminnan periaatteet eivät kuitenkaan perustu kansainväliseen humanitaariseen lakiin per se. Humanismia, neutraalisuutta ja riippumattomuutta ei ole määritelty missään kansainvälisen oikeuden lähteessä. Viime aikoina humanitaarisen toiminnan periaatteita formaalimpia periaatteita on kuitenkin pyritty muodostamaan sekä järjestöjen, että tutkijoiden osalta. (Leader 1998, 290.) Osalla humanitaarisista toimijoista on kuitenkin kansainväliseen oikeuteen perustuva mandaatti. Geneven sopimuksiin ja pakolaissopimuksiin (1999) pohjautuvat mandaatit ovat UNHCR, ICRC sekä YK:n lastenjärjestö Unicefilla ja ihmisoikeusvaltuutetun toimistolla OHCHR:llä. Näistä Unicef ja OHCHR ovat uudempia toimijoita. (O’Callaghan & Pantuliano 2007.) Tutkielmassa viitataan jatkossa humanitaarisilla periaatteilla jälkimmäiseen, humanitaarista toimintaa ohjaaviin periaatteisiin.

Humanitaarisen siviilien suojelun normatiiviset perusteet ovat oikeusperusteisia (Breakey 2012, 54). Oikeusperustainen määrittely siviilien suojelussa on varsin laaja. Se pitää sisällään laajalti siviilien suojelua aseellisten ryhmien hyökkäyksiltä aina oikeuteen mennä naimisiin ja perustaa perhe. (Bonwick 2006, 271) Ihmisoikeuksien integroiminen humanitaariseen toimintaan voidaankin nähdä uudenlaisen humanitaarisen toiminnan erityispiirteenä. Humanitaarinen toiminta ei täten pelkästään pyri ihmishenkien säilyttämiseen vaan ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. (O’Callaghan & Pantuliano 2007, 7–8; Slim 1997, 350.)

Humanitaarisen toiminnan oikeusperustaisuus ei kuitenkaan ole yksiselitteistä. Toisaalta humanitaarinen toiminta perustuu edellä mainitun yhteisesti hyväksytyn määrittelyn mukaan kansainvälisiin oikeudellisiin instrumentteihin. Toisaalta kuitenkin tätä oikeusperustaista lähestymistapaa on alettu laajentaa. Ihmisoikeuksiin perustuvat oikeusvaltioperiaate, pääsy oikeuspalveluihin ovat nykyään yhä useammin osa humanitaarista toimintaa, jossa esimerkiksi lasten suojelu, seksuaaliselta ja sukupuolittuneelta väkivallalta suojelu ja sen ennaltaehkäisy nähdään osana humanitaarista toimintaa (O’Callaghan and Pantuliano 2007, 8). Onkin nähty, että neturaalisuuden, puolueettomuuden ja riippumattoman perusteet, jotka nähdään humanitaarisen toiminnan keskeisinä periaatteina, ovat rapautumassa, sillä humanitaarinen toiminta on laajentunut rauhanrakennuksen osa-alueille ja tämän voi johtaa humanitaarisen toiminnan tehokkuuden katoamiseen (Leader 1998).

2.2. Humanitaarinen toiminta käytännössä

Humanitaarinen toiminta ei ole selkeä tai yhtenäinen käsite ja siihen viitataan usein myös humanitarianismin käsitteellä. Tässä tutkimuksessa selkeyden vuoksi viitataan humanitaarisella toiminnalla käytännön toimintaan ja humanitarianismilla teoreettiseen viitekehykseen, jossa humanitaarista toimintaa pyritään kuvailemaan ja jaottelemaan. Humanitaarinen toiminta voidaan nähdä pyrkimyksenä ”kaukaisten toisten ” (distant others) kärsimyksen vähentämiseen. Humanitaarisen toiminnan käsite sekoittuu usein apuun (aid), kehitykseen ja muihin avun muotoihin. Mikäli humanitaarinen toiminta nähdään pyrkimyksenä poistaa kärsimystä, on todettava, että se ei kuitenkaan kykene poistamaan kaikkea kärsimystä, sillä kärsimys on väistämättömästi osa elämää. Siksi humanitaarinen toiminta pyrkii poistamaan kärsimystä, jolla on pitkäaikaisia vaikutuksia tai kärsimystä, joka vaikuttaa perustavanlaatuisesti elämän mahdollisuuksiin. On huomioitava, että apua annetaan koko ajan eri tavoilla esimerkiksi valtion, järjestöjen tai lähimmäisten toimesta. Siksi

humanitaarinen toiminta on mahdollista erottaa ”kaukaisten toisten” auttamiseksi, sellaisten auttamiseksi, joihin ei ole minkäänlaista tai vain vähäistä yhteyttä. (Barnett 2008, 237–238.)

Humanitaarinen työ tapahtuu luonnonkatastrofeissa tai konfliktien konteksteissa (IASC 2002, 5). Humanitaaristen toimijoiden keinovalikoimat siviilien suojeluun ja kärsimyksen helpottamiseen ovat rauhanomaisia ja väkivallattomia (Breakey 2012, 41). Humanitaarisen työn tarkoituksena on suojella elämää ja terveyttä, estää ja helpottaa kärsimystä ja varmistaa, että ihmisiä kohdellaan arvokkaasti. Humanitaarinen työ pyrkii näihin tavoitteisiinsa esimerkiksi materiaalisen avustuksen, terveydenhuollon ja kehitysprojektien kautta. Humanitaarinen työ voi myös pyrkiä oikeuksien saavuttamiseen ja oikeuksien rikkomusten ennaltaehkäisemiseen. (IASC 2002, 5.) Siten humanitaarinen toiminta voi pitää sisällään esimerkiksi oikeusasioiden ajoa, vankiloissa ja pakolaisleireillä vierailua, ihmisoikeusrikkomuksien ja sotarikoksien tuomitsemista, humanitaarisen läsnäolon varmistamista ja sen käyttämistä iskujen estämiseksi sekä informaation tarjoamista siviileille riskialueilla (Breakey 2012, 41).

Humanitaaristen toimijoiden lisääntymisen takia sekä humanitaarisen toiminnan levittäytyessä uusille alueille, on toiminta vaatinut tarkempaa siviilien suojelun lähestymistavan määrittelyä. Useiden humanitaaristen toimijoiden ja ICRC:n johtamassa prosessissa määriteltiin kolme siviilien suojelun lähestymistapaa; responsiiviset toimet, korjaavat (remedial) toimet sekä palauttavat ja ympäristöä rakentavat toimet. Responsiiviset toimit pyritään ennaltaehkäisemään tai torjumaan väärinkäytöksiä (abuse) tai helpottamaan väärinkäytösten välittömiä vaikutuksia. Korjaavissa toimit, jotka tapahtuvat heti väärinkäytöksen jälkeen, pyritään jälleenrakentamaan ihmisten ihmisarvoa (dignity) ja varmistamaan riittävät elinolosuhteet sekä kuntouttamaan (rehabilitate) ja korjaamaan väärinkäytösten seurauksia. Ympäristöä rakentavat toimet puolestaan pyrkivät rakentamaan sellaista ympäristöä, jossa kunnioitetaan yksilöiden oikeuksia. Näitä kaikkia humanitaarisen toiminnan muotoja edistetään yhdessä erilaisten toimijoiden, kuten poliittisten, aseellisten ja ihmisoikeustoimijoiden kanssa. (IASC 2002, 115; O’Callaghan & Pantuliano 2007, 11–12.) Voidaankin sanoa, että suojelun käsite ja toiminnan laajuus sekä kohderyhmä kuitenkin vaihtelee järjestön mukaan (ks. esim. O’Callaghan and Pantuliano 2007, 11–12). Siten humanitaarisen toiminnan käytännön työ vaihtelee ja saa jatkuvasti uusia muotoja. Katson, että nämä kaikki erilaiset toiminnan muodot ovat osa humanitaarista apujärjestelmää ja hallintaa. Määrittelen tätä järjestelmää ja humanitaarisen toiminnan muotoja tarkemmin teoreettista viitekehystä käsittelevässä luvussa 4.2.

2.3. Humanitaarisen toiminnan trendit ja haasteet

Humanitaariset kriisit ovat olleet yleisesti vähäisen kiinnostuksen kohteita lähihistoriassa ja niiden juurisyitä ei ole juurikaan tutkittu. Kuitenkin 1990-luvulla tapahtui merkittävä kasvu humanitaarisessa toiminnassa ja rahoituksessa. (Kent 2004, 119, 218.) Samaan aikaan YK:n järjestelmässä yleiskokouksen, turvallisuusneuvoston ja talous- ja sosiaalineuvoston kautta humanitaarisen avun normatiivinen kehitys alkoi ja alettiin kehittämään humanitaarisen koordinoinnin järjestelmää (Francis, Popovski & Sampford 2012, 1). 1990-luvulta lähtien esimerkiksi kansalaisjärjestöjen ja muiden valtiollisten toimijoiden sekä aseellisten toimijoiden määrä on kasvanut (Duffield 2014, 54; Francis, Popovski & Sampford 2012, 1). Humanitaariseen toimintaan keskittyvä kasvava huomio selittyy myös 1990-luvun humanitaarisilla tragedioilla Somaliassa, Kosovossa ja Ruandassa. On jopa nähty, että nämä kriisit osoittivat kansainvälisen yhteisön epäonnistumisen siviilien suojelussa. (Ferris 2011b, xi–xii; Francis, Popovski & Sampford 2012, 1; Hendrickson 1998, 283.) Siten keskustelu humanitaarisen toiminnan ongelmallisuudesta on lisääntynyt ja varsin yleisesti hyväksytty periaate ”do no harm”³ – on kasvanut erilaisten toimijoiden, kuten YK:n keskustelussa. Tämä lähestymistapa on syntynyt laajamittaisesta humanitaarisen toiminnan kritiikistä, jossa huomioitiin avun mahdolliset haitalliset vaikutukset. (ks. Barnett & Snyder 2008, 149–150.)

Humanitaaristen periaatteiden toimeenpano ei ole kuitenkaan yksiselitteisesti helppoa ja periaatteet eivät aina kykene varmistamaan avun perillepääsyä, turvallisuutta sekä kapasiteettia humanitaarisessa toiminnassa ihmisten auttamiseksi (Bernard 2015, 10). Humanitaarista apua on kritisoitu siitä, että apu pidentää kärsimystä (Barnett 2011a, 215; Macrae 1998, 312; Stockton 1998, 355–356). Avustustyöntekijöiden ja autettavien suhteessa on nähty myös haasteita, sillä avustustyöntekijöiden on sanottu näkevän avun tarvitsijat passiivisina avun vastaanottajina (Macrae 1998, 312). Samalla humanitaarisen avun on myös nähty vievän paikallisesta väestöltä mahdollisuuksia kehittää paikallisia ratkaisuja sekä taloudellista toimeliaisuutta häiriten markkinoita (Macrae 1998, 312; Stockton 1998, 355–356). Esimerkiksi maaseudun väestölle annettu ilmainen ruoka-apu on joissakin tilanteissa madaltanut maataloustuotteiden hintaa, mikä ei ole kannustanut viljelemään maata. Humanitaarisen avun on nähty täten jopa ylläpitävän kehittymättömyyttä. (Duffield 2014, 80.)

³ ”Do no harm” -lähestymistapa on apoliittista toimintaa, mutta voi muuttaa periaatteitaan (constraints). Se on kunninanhimoisempaa kuin pelkkä välitön hätäapu, sillä lähestymistapa pyrkii huomioimaan avun mahdolliset haittavaikutukset. (Barnett 2008, 147–150.)

Kriittisimmät näkemykset katsovat, että humanitaarinen toiminta vähentää poliittista luottamusta ja valtion ja kansalaisten välistä sosiaalista sopimusta (Stockton 1998, 355–356). Lisäksi humanitaarinen apu voi päästää poliittiset toimijat, kuten valtion, niin sanotusti ”helpolla” (Macrae 1998, 310). Sotivat osapuolet saattavat luottaa myös siihen, että humanitaarinen apu saapuu korjaamaan vahinkoja ja vähentämään aiheutettua kärsimystä. Toisaalta, humanitaarinen apu ei kohdenna apua sodan uhreille, vaan apua annetaan kaikille apua tarvitseville – myös sotiville osapuolille. Sotivat osapuolet saattavat hyötyä humanitaarisesta avusta ja tiukentaa kontrolliaan väestöstä. (Stockton 1998, 355–356; ks. myös Bernard 2015, 10.) Humanitaarinen apu voi joutua sotivien osapuolien käsiin ja hyödyttää näin osapuolien sodankäyntiä (Macrae 1998, 312, 313–14; Millner 2011, 274). Esimerkiksi riskinä on nähty, että aseelliset joukot ja terroristit saattavat piilotella humanitaarisilla pakolaisleireillä ja rekrytoida leireillä lisää joukkoja (Milner 2011, 270). Humanitaarista apua on myös syytetty siitä, että se aiheuttaa riippuvuutta avusta (Stockton 1998, 355–356). Avun tarjoajan ja vastaanottajan suhde voi pitää sisällään epäoikeudenmukaisuutta avun sisältäessä velvoitteita ja luodessa uusia riippuvuuksia ja velvollisuuksia (ks. esim. Barnett 2011a, 34).

Humanitaaristen toimijoiden lisääntyessä riskinä on nähty, että rahoitusta ohjataan koordinaation puutteen vuoksi päällekkäisiin toimiin samaan aikaan kun kansallinen kyky tuottaa palveluita kärsii rahoituspulasta (Macrae 1998, 310). Humanitaarisen apujärjestelmän on väitetty myös lipuneen kontrollin ulottumattomiin ja, että siitä on tullut eräällä tapaa voittoa tavoittelevaa toimintaa. Huolia on myös esitetty siitä, että toiminta saattaa olla ammattitaidotonta ja näin avulla voi olla negatiivisia sivuvaikutuksia. Kritiikkiin on vastattu sillä, että todisteita tästä on vähän ja, että kilpailu myös lisää ”ammattimaisuutta”. (Stockton 1998, 358.) Toimijoita on alkanut kiinnostaa yhä enemmän oma brändi ja toisaalta toiminta on alkanut muuttua liikemaaailmaa muistuttavaksi (Barnett 2010a, 176). Pyrkimys ammattimaisuuteen on näkynyt esimerkiksi siinä, että järjestöt tekevät kasvavassa määrin reformeja. On kuitenkin väitetty, että reformit ovat usein kansainvälisten asiantuntijoiden tekemiä, eivätkä välttämättä huomioi autettavien näkökulmia. (Barnett 2011a, 170.) Esimerkiksi Barnett (2008) ja Duffieldin (2014) mukaan humanitaarinen toiminta on institutionalisoitunut ja toimintaa on alettu säännellä yhä enemmän esimerkiksi erilaisten menettelytapojen (code of conduct) kautta. Vaikka lisääntyneet toimintalinjaukset ja ohjeet ovat parantaneet 1990-luvulla koettua epävarmuutta, on olemassa riski, että erilaiset standardit heikentävät kykyä ymmärtää tiettyä paikallista tilannetta ja näin vähentävät avun toimivuutta paikallisten tarpeiden näkökulmasta (Barnett 2010a, 176). Tällä

humanitaarisen ammattimaistumisella voi olla näin negatiivisia vaikutuksia (ks. esim. Barnett 2011a; Duffield 2014).⁴

Yksi merkittävistä humanitaarista toimintaa koskevista keskusteluista on ollut toiminnan politisoituminen, joka on liitettävissä siihen, että konfliktit nähdään yhä monimutkaisempina. Yhä kompleksisemmat hätätilanteet, joissa ongelmia olivat avun perillepääsy, sisäinen pakolaisuus (internal displacement), humanitaaristen työntekijöiden turvallisuus ja aseellisten ja siviilitoimijoiden suhde ovat mutkistaneet humanitaarista toimintaa. (Ferris 2011b, xi–xii; Francis, Popovski & Sampford 2012, 1; Hendrickson 1998, 283.) Humanitaaristen ongelmien on perinteisesti nähty johtuvan valtion sisäisistä syistä ja siksi vaativan paikallisia ratkaisuja. Todellisuudessa taustalla on kuitenkin useita kompleksisia tekijöitä, jotka voivat olla ulkoisia ja pitävät yllä köyhien maiden väkivaltaisista konflikteista. (Hendrickson 1998, 286.) Kansainvälinen humanitaarinen järjestelmä on kokenut suuria muutoksia etenkin johtuen uudennalaisista kriiseistä. Erilaisessa suuruusluokassa oleviin kriiseihin vastaaminen on alkanut asettaa järjestelmälle uudennalaisia paineita, kun pitkittyneiden kriisien määrä on kasvanut. (Ferris 2011a, 914–916.) 1990-luvulla kritiikki perinteistä humanitaarista toimintaa kohtaan onkin kasvanut. On alettu nähdä, että humanitaarinen toiminta oli osa ongelmaa konfliktien ratkaisemisessa. (Duffield 2014, 80.)

Uudennalaiset sodat⁵ ovat haastaneet humanitaarista toimintaa kun siviilin/sotilaan, taistelijan/ei-taistelevan jaottelut ovat sumentuneet Tämä entisestään on haastanut neutraalia humanitaarista toimintaa. (Duffield 2014, 80.) Toisaalta näkyville kriiseille on helpompi esimerkiksi kerätä rahaa. Tulevaisuuden haasteina on nähty esimerkiksi väestön kasvu, taloudellinen eriarvoisuus, poliittiset muutokset, ilmastonmuutos ja pitkittyneet yhä kasvavammin kaupunkiympäristössä tapahtuvat konfliktit. (Ferris 2011a, 914–916.) Kehityksen (development) varmistamisesta on tullut osa turvallisuusdiskurssia, jossa kehityksen nähdään tuovan turvallisuutta ja toisaalta turvallisuutta ei ole ilman kehitystä (Duffield 2014, 80). Esimerkiksi YK-järjestöt ovat ottaneet ihmisoikeusdiskurssin

⁴ Esittelen näitä vaikutuksia tarkemmin luvussa 4.3.

⁵ Nykyiset konfliktit eroavat menneistä konflikteista. Konfliktit ovat useammin valtion sisäisiä tai leviävät edestakaisin valtion rajojen välillä. Sotivat osapuolet eivät ole pelkästään valtioita ja toisaalta ajavat erilaisia intressejä, kuten rikollisia, kun kansantajuisia (popular) tai legitiimejä poliittisia intressejä. Siviilit ovat myös yhä useammin tarkoituksenmukaisina väkivallan kohteina ja rankaisemattomuudesta on tullut yleisempää. Sisäisesti pakkosiirtyneistä siviileistä on tullut välineitä vähentää alueellista vakautta ja toisaalta houkutella humanitaarista apua. (Duffield 2005, 16–17.) Uudet sodat pitävät sisällään sodankäynnin muutoksen, jossa alueiden haltuunotto ja kontrolli ovat muuttuneet. Sodankäynnin taktiikkana on usein sissisota ja taistelijoiden kenttä on moninaistunut. (Kaldor 2012, 2–5, 11, 95–100, 107–113.) Uudet sodat ovat hajautuneita ja raja ”kotimaan” ja taistelurintaman välillä on hämärtynyt, sillä taistelut voidaan käydä missä tahansa (Münkler 2005, 12). Talouden merkitys uusissa sodissa on myös muuttunut. Sodissa rahoituksessa kiinteänä on osana globaali sotatalous ja ”mustat markkinat”. (Kaldor 2012, 2–5, 11, 95–100, 107–113.) Uudet sodat ovat linkittyneitä maailmantalouteen ja tämä edesauttaa myös niiden jatkuvuutta. (Münkler 2005, 10.)

käyttöön, jossa kehitys nähtiin ihmisoikeutena (Barnett 2011a, 166-169; Commission for Human Security 2003).⁶ Myös apupolitiikassa on tapahtunut muutoksia. 1990-luvulta hätäavun ja kehitysavun rajat ovat sumentuneet (Barnett 2011a, 168-169; Duffield 2014, XXII, 1). Esimerkiksi UNHCR:n toiminta on ihmisten turvallisuutta koskevan turvallisuuskäsityksen myötä laajentunut holistisempiin lähestymistapoihin (Hammerstad 2011, 243-244). Kaikki eivät kuitenkaan ole ottaneet positiivisesti vastaan siirtymistä kehitysavusta kohti humanitaarista apua. Globaalin Etelän valtiot ovat nähneet, että humanitaarisen toiminnan kasvu on poissa kehitysyhteistyön rahoituksesta. (Kent 2004, 119.)

Humanitaaristen toimijoiden on väitetty olevan parempia vastaamaan kriiseihin, kuin ennaltaehkäisemään tai valmistautumaan niihin. Tulevaisuuden kriiseihin valmistautuminen vaatii yhä moninaisempia tehtäväkuvia. (Ferris 2011a, 915.) Nämä kehityskulut ovat aiheuttaneet paineita humanitaaristen toimijoiden siviilien suojeluun liittyvän toiminnan laajentamiseen (Breakey 2012, 54; Ferris 2011b; Hendrickson 1998, 286; Kent 2004, 119-20). Humanitaarisesta toiminnasta on tullut enemmän konfliktien juurisyihin puuttuvaa, ja toiminnalla tähdätään rakenteellisten muutosten aikaansaamiseen. Apujärjestöt pyrkivät tuomaan kehitystä, demokratiaa ja ihmisoikeuksia sekä osallistuvat rauhanrakennusoperaatioihin⁷. (Barnett 2010a, 179, 192.) Humanitaarisista järjestöistä on tullut yhä enemmän muutoksen agentteja ja kriisien uhrien asianajajia (O'Callaghan & Pantuliano 2007, 8).

Humanitaarisen toiminnan on väitetty politisoituvan. Humanitaarinen toiminta on toimintaa, joka tähtää kärsimyksen vähentämiseen ja elämän edellytysten parantamiseen, mukaan lukien ihmisoikeuksien suojeluun ja taloudelliseen kehitykseen. Avun tarjoamisella on perinteisestä näkökulmasta tarkoitus yksilöiden pelastamiseen, mutta ei poistaa niitä tekijöitä, jotka asettavat yksilön elämän vaaraan. Toiminta, joka tavoittelee yhteiskunnallisten suhteiden uudelleen rakentamista, on kuitenkin poliittista. (Barnett 2010a, 174; Barnett 2011a, 197-198.) Humanitaarinen toiminta onkin laajentunut uusille alueille (Breakey 2012, 54; Ferris 2011b; Hendrickson 1998, 286; Kent 2004, 119-20).

⁶ Yleisesti on väitetty, että kansainvälisen yhteisön normatiivinen kehitys on laajentunut, esimerkiksi oikeuksien (rights) laajentuessa käsittelemään kansalais- ja poliittisia oikeuksia, sosiaalisia, ja taloudellisia oikeuksia, kuten myös niin kutsuttujen kolmannen sukupolven oikeuksia, kuten oikeutta kehitykseen, rauhaan jne. sekä toisaalta käsitykseen demokraattisesta hallintatavasta kansainvälisenä normina ja humanitaarisesta oikeudesta sovellettavan valtion sisäisiin konflikteihin. (Hurrel 2011, 93.)

⁷ Rauhanrakentajat pyrkivät poistamaan väkivallan perimmäiset juurisyyn ja luomaan rauhanomaisen ympäristön konfliktien jälkeisiin yhteiskuntiin erilaisin kriteerein, kuten esimerkiksi demokratian, mielivaltaisen vallankäytön vähentämisellä ja antamalla äänen eri yhteiskunnan ryhmittymille, sekä oikeusvaltioperiaatteella ja ihmisoikeusrikkomusten, vapaiden ja korruptiosta vapaiden markkinoiden kehittämisellä (Barnett & Snyder 2008, 150-153).

Humanitaarinen toiminta on alkanut käsittää yhä enemmän toimintaa, jolla pyritään poistamaan konfliktien juurisyyt (Barnett 2010a, 174–174; O’Callaghan & Pantuliano 2007, 8).

On nähty, että toiminnan laajentuessa humanitaariset toimijat ja valtiot ovat alkaneet tehdä yhteistyötä jakamalla saman agendan. Tämä voi kuitenkin potentiaalisesti heikentää humanitaaristen toimijoiden toimintamahdollisuuksia, kun humanitaarisen toiminnan perinteisistä periaatteista luovutaan, joka on näkynyt mm. Kosovossa, Irakissa ja Afganistanissa, jossa monia humanitaarisia toimijoita ovat rahoittaneet valtiot. On spekuloitu, että apua vastaanottavat maat saattavatkin jatkossa nähdä humanitaarisen avun ulkoa tulevien arvojen toimeenpanemiseksi. (Barnett 2010a, 174–75.) Esimerkiksi YK:n Chadin rauhanturvaoperaatioon mandaattiin sisällytettiin humanitaarinen toiminta. Rauhanturvaajat muun muassa suojelivat myös humanitaarisia työntekijöitä. Tämä aiheutti tilanteen, jossa valtio näki humanitaarisen toiminnan tavoitteet ei-hyväksyttävinä. (Karlsrud & da Costa 2013.) Humanitaarisen avun politisoituminen on näkynyt kasvavina iskuina humanitaarista toimintaa kohtaan, ja YK:n ja Punaisen ristin neutraalisuutta ei enää tunnisteta aseellisten joukkojen keskuudessa (Duffield 2014, xxi). Siten avun politisoitumista koskeva keskustelu toimii tutkimukseni lähtökohtana.

Kuitenkin esimerkiksi Barnett (2011a, 233; ks. myös O’Callaghan & Pantuliano 2007, 8) näkee, että humanitaarinen toiminta on ollut aina poliittista, sillä ihmisten auttaminen voidaan äärimmäisen tulkinnan mukaan nähdä vastarintana valtiolle ja sen järjestelmälle. Jos apu on väistämättä poliittista, on kysyttävä, miksi se on ongelma. Mielestäni Duffield (2014, 109) kiteyttää hyvin humanitaarisen toiminnan politisoitumisen mahdollisen ongelmallisuuden hallitsevien diskurssien kautta. Hän toteaa, kuten moni muukin (ks. esim. Fairclough 2003), että diskurssit valikoivat tiettyjä totuuksia ja jättivät huomiotta toisia samalla tehden nämä totuudet sellaisiksi, että ne voidaan hyväksyä koherenttina ja toimivana maailmankatsomuksena. Siten myös humanitaarista hallintaa ja toimintaa voi ohjata tietynlaiset totuudet ja käsitykset, jotka ovat poliittisia. Esimerkiksi Barnett (2008), Duffield (2014) ja Ilcan & Rygiel (2015), Lynch (2017) sekä Lynch & Schwarz (2016) vain muutamina mainintoina ovat paikantaneet humanitaarisesta toiminnasta liberaaliin ja neoliberaaliin hallintaan paikannettavia piirteitä. Näitä esittelen tarkemmin teoreettisessa viitekehyksessäni luvussa viisi.

3. YK SIVIILIEN SUOJELIJANA

3.1. Siviilien suojele ja humanitaarinen toiminta YK-kontekstissa

YK voidaan nähdä yhtenä keskeisimpänä kansainvälisenä poliittisena instituutiona. YK:lla, tai siinä toimivilla keskeisillä valtioilla, on legitiimin vallankäytön monopoli kansainvälisissä suhteissa tietyissä tilanteissa. (Chimini 2004, 5.) Viime vuosikymmeninä YK-toimijat, kansalaisjärjestöt, kaupalliset yrityksen jne. ovat saavuttaneet uudenlaisia taloudellisia, sosiaalisia ja poliittisia vaikuttamisen keinoja puutuakseen valtioiden sisäisiin asioihin (Duffield 2005, 18). YK voidaan myös nähdä pääasiallisena kansainvälisenä instituutiona, joka pyrkii ihmisten turvallisuuden varmistamiseen ja ylläpitämiseen (ks. esim. Hultman, et. al. 2013, 875–876; Karlsrud & da Costa 2013). YK voidaan nähdä tiettyjen (liberaalien) normien perustajana, ylläpitäjänä ja siirtäjänä – normien integroijana, jolla on kansainvälistä legitimitettä (Barnett 2010a, 21–30). YK:n turvallisuusneuvosto voidaan nähdä yhtenä keskeisimpänä YK:n siviilien suojelun elimenä ja rauhanturvaaminen yhtenä perinteisimmistä keinoista suojella siviilejä (Global Centre for the Responsibility to Protect 2012, 1). YK:n turvallisuusneuvosto ei ole kuitenkaan ainoa YK:n toimielin, joka käsittelee siviilien suojele, sillä YK:n yleiskokous ja sen alaiset komiteat (erityisesti 3. komitea), YK:n sihteeristö ja YK-järjestelmän eri osastot ja järjestöt käsittelevät siviilien suojeleuun liittyviä kysymyksiä (ks. esim. YK yleiskokous; YKa).

YK:n roolista kansainvälisen turvallisuuden ylläpitäjänä on keskusteltu pitkään. Sen roolia on kyseenalaistettu erityisesti kylmän sodan kontekstissa, jossa sen kyky toimeenpanna⁸ ja toimia rauhanvälittäjänä ovat olleet jossain määrin puutteellisia. (Barnett 2010a, 21–30.) Kylmän sodan jälkeen YK:sta on tullut päätöksenteko- ja keskustelufoorumi sille, kuinka uusiin turvallisuusuhkiin voidaan vastata (Barnett 2011a, 163). 1990-luvulla alettiin nähdä, että aseelliset konfliktit ovat vakava uhka yksilöille. Yleisesti, voidaan nähdä, että normi siitä, että kansainvälisen yhteisön tulisi suojella siviilejä aseellisissa konflikteissa vahvistui 1990-luvulla. Keskustelu siviilien suojeleusta sijoittui suurelta osalta YK-foorumille ja vähän kerrallaan alkoi näkyä erilaisina periaatteina, kuten suojeleuvastuuna, humanitaarisena interventiona sekä toisaalta konkreettisesti aseellisena siviilien suojeleuna rauhanturvaamisen mandaateissa (ensimmäisenä UNASMIL 1999). On väitetty, että siviilien suojeleusta on tullut yksi YK:n pääasiallisista tavoitteista, erityisesti jos ajatellaan YK:ta kollektiivisen

⁸ Rauhanturvaamista on pidetty YK:n pääasiallisena keinona siviilien suojeleuun. Kuitenkin, useat tutkimukset osoittavat siviilien suojeleuun epäonnistumisen. (ks. esim. Hultman, Kathman & Shannon 2013, 875–876; Karlsrud & da Costa 2013.)

turvallisuuden takaajana. (Hultman 2012, 61–63; ks. myös Barnett 2011a, 163.) YK tasapainotteleekin turvallisuuden ja rauhan roolinsa ja humanitaaristen velvoitteidensa kanssa. YK:ssa on toisaalta neutraali, itsenäinen ja puolueeton humanitaarinen toiminta ja toisaalta se voi lähettää ja muodostaa rauhanturvaoperaatioiden mandaatteja. (Kent 2004, 216.)

Valtioiden välisistä järjestöistä yksi tunnetuimmista humanitaarisista toimijoista on YK ja sen alaiset erikoistuneet järjestöt, kuten Maailman ruokajärjestö, UNHCR, Unicef ja Maailman terveysjärjestö (Barnett 2010a, 1–2). Siviilien suojeleminen ja humanitaarinen toiminta voivat tapahtua YK-kontekstissa sekä aseellisesti (rauhanturvaaminen) ja aseettomasti. Tämä tutkielma keskittyy YK:n rauhanomaiseen humanitaariseen toimintaan. YK:n humanitaaristen tehtävien ja vastuiden voidaan nähdä kasvaneen viime vuosikymmeninä (Kent 2004, 217). YK:n roolista on tullut aktiivisempi ja äänekkäämpi hätäavun koordinaattorin (Emergency Relief Coordinator) tehtävien ja YK:n turvallisuusneuvoston monitorointi ja raportointimekanismien kautta (O’Callaghan & Pantuliano 2007, 8). YK:n voidaan nähdä siirtyneen humanitaarisen toiminnan alueelle jokseenkin haluttomasti. Kylmän sodan päättymisen nähdään olleen keskeinen muutoskohta YK:n humanitaariselle toiminnalle. (Barnett 2011a, 169; Kent 2004, 217.) Kylmän sodan aikana YK:n järjestöt pitivät itsenään apolittisina ja humanitaarisina. Kuitenkin, kylmän sodan päättymisen lähentyessä ja sen jälkeen, YK:n järjestöt alkoivat yhä enemmän käsitellä valtioiden sisäistä toimintaa. YK esimerkiksi lisäsi toimintaansa liittyen naisiin ja ihmisoikeuksiin. YK:n rauhanturvaaminen puolestaan pyrki pelastamaan hauraat valtiot (failed states) ja auttamaan siirtymää aseellisesta konfliktista kohti rauhaa. Nyt YK:n on nähty voivan toimia humanitaarisin perustein maantieteellisestä sijainnista riippumatta missä tahansa antaakseen hätäapua ja suojelemaan. Samanaikaisesti YK:n järjestöt ovat levittäytyneet uusille toiminta-alueille. (Barnett 2010a, 80–81.)

YK:n humanitaarisen toiminnan nähdään perustuvan Yleiskokouksen päätöslauselmaan 46/12, jossa peräänkuulutetaan YK:n roolia humanitaarisen avun koordinoijana (Kent 2004, 219; ks. myös YK 1991). Voidaan myös tehdä karkea jaottelu YK:n vastuista, jotka ovat; rauhan ja turvallisuuden edistäminen, taloudellinen ja sosiaalinen kehitys, ihmisoikeudet ja humanitaarinen apu. YK:n humanitaarinen toiminta voidaan siten nähdä yhtenä pilarina. On kuitenkin huomattava, että humanitaarinen pilari on linkittynyt muihin YK:n keskeisiin vastuualueisiin. Humanitaarinen toiminta esimerkiksi saattaa tuoda vakautta ja toivoa apua vastaanottaville yhteisöille, vaikka tämä ei olisikaan humanitaarisen toiminnan tavoite. Yleiskokouksen päätöslauselma syntyi epävarmuuden tilanteessa kylmän sodan jälkeen. Aluksi (YK:n) humanitaarinen toiminta nähtiin vaihtoehtona poliittiselle

toiminnalle, jossa puututtiin perimmäisiin juurisyihin maailmassa, jossa hätätilanteista oli tullut yhä kompleksisempia. (Kent 2004, 229–231.) YK:n jäsenvaltiot olivat halukkaampia toimimaan humanitaarisilla alueilla, kuin humanitaaristen hätätilanteiden poliittisten syiden vuoksi ja tämä sama päti myös rahoitukseen antamiseen (Barnett 2011a, 170; Kent 2004). Toisaalta nurinkurisesti humanitaarisen toiminnan tehokkuutta arvioitiin yhä enemmän sen poliittisten vaikutusten perusteella kuin avun kyvyllä pelastaa elämiä (Kent 2004).

1990-luvulla YK pystyi neuvottelemaan humanitaarisen avun perillepääsystä ei-valtiollisten toimijoiden kanssa sekä omasta että kansalaisjärjestöjen puolesta. YK kykeni luomaan ajoittain myös perussääntöjen järjestelmän, jossa neuvoteltiin humanitaarisen ja aseellisen toiminnan suhteesta. 1990-luvun lopussa YK loi integroituja operaatioita (integrated missions), jolloin kansainvälinen apu alistettiin läntisille ulkopoliittikan tavoitteille. Lahjoittajalähtöinen uusi humanitaarinen toiminta ei kuinkaan enää noudattanut yksiselitteisesti operationaalista neutraalisuutta, sillä YK:n humanitaarinen toiminta valitsi niin sanotusti puolensa osallistuessaan käynnissä olevaan konfliktiin, jossa toimeenpantiin liberaalia rauhaa. Näin myös YK:n humanitaarisen toiminnan voidaan nähdä astuneen poliittiselle maaperälle. (Duffield 2014, xx.) Yhä kasvavassa määrin useat järjestöt, jotka eivät ole aikaisemmin osallistuneet humanitaariseen toimintaan, ovat nyt omaksuneet humanitaariset toiminnan osaksi toimintaansa (Kent 2004, 119–220). Siten väite humanitaarisen ja kehitysavun rajojen sumentuminen on käynnissä myös YK-kontekstissa.

YK:n rauhanturvaoperaatioiden, humanitaaristen toimijoiden ja isäntämaiden suhde on harvoin ongelmaton. Usein ongelmia nousee etenkin valtion suvereniteetin ja humanitaarisen toiminnan jännitteestä (Karlsrud & da Costa 2013, 171; Kent 2004, 216). Toisaalta joidenkin näkökulmien mukaan humanitaaristen toimijoiden sisällyttäminen mandaattiin on esimerkiksi Chadissa saanut valtionhallinnon kohdistamaan tukahduttavia toimia humanitaarisia työntekijöitä kohtaan (Karlsrud & da Costa 2013, 171). Toisaalta humanitaarisen toiminnan periaatteet on nähty länsimaalaisina arvoina, jotka eivät huomioi paikallisia kulttuureita tai uskontoja ja siten humanitaarinen toiminta on jopa nähty uutena post-kolonialistisena hallintana (Bernard 2015, 11). Barnett ja Snyderin (2008, 156–157) mukaan kylmän sodan jälkeen YK-järjestöistä ja muista kansainvälisistä järjestöistä on tullut yhä kiinnostuneempia juurisyihin puuttumisesta ja yhä useammat järjestöt ovat siirtyneet joko ”do no harm” -lähestymistapaan tai rauhanrakennuksen lähestymistapaan.

YK:n roolin ja vastuun on nähty olevan muutoksessa. Sen on nähty tasapainottelevan pragmaattisten ja periaatteellisten valintojen välillä, mutta myös sen turvallisuuden ja rauhan roolien ja humanitaaristen

velvoitteiden välillä. YK:n humanitaarisen toiminnan järjestelmä kokee yhä enemmän paineita. Esimerkiksi humanitaariseen toimintaan liittyvät valinnat riippuvat kasvavasti yhä enemmän ”kilpailullisesta apujärjestelmästä”, jossa rahoitus määrää YK:n humanitaarisen roolin ja vastuut. (Kent 2004, 216–217.) Nämä paineet ja tasapainottelu eri roolien välillä ovat myös näkyvillä YK:n sisäisessä toiminnassa. Seuraavassa luvussa havainnollista YK:n humanitaariseen toimintaan ja siviilien suojeluun kohdistuvaa toimintaa tarkemmalla tasolla UNHCR:n kontekstissa.

3.2. UNHCR ja pakolaisuuteen liittyvät kysymykset

Perinteinen siviilien suojelun mandaatin omaava YK-toimija on UNHCR, jolla on spesifi kansainvälinen mandaatti ja jonka toiminta on alun perin kohdistunut kansainväliseen pakolaisten (refugee) erityisesti pakolaisprosessin suojaamiseen (Barnett 2011a, 206; O’Callaghan & Pantuliano 2007, 9–10). UNHCR perustettiin vuonna 1951 yhdessä pakolaisten asemaa koskevan sopimuksen kanssa. Tämä yleissopimus sekä sitä täydentävän lisäpöytäkirja (1967), antavat oikeusperustan pakolaisen määrittelylle seuraavasti:

[... henkilö] jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan sanotun maan suojaan (YK 1951, artikla 1, kappale 2; YK 1967, artikla 1, kappale 2).⁹

Pakolaisen käsitettä on kuitenkin käytetty myös laajempaan joukkoon ihmisiä, kuten pakkosiirtyneisiin ihmisiin (displaced persons). Myöskään UNHCR itse ei toiminnassaan välttämättä seuraa tiukkaa formaalista tulkintaa, kuten ei myöskään YK:n turvallisuusneuvosto (Roberts 1998, 380–382). Siten pakolaisen ymmärrys on laillisesta näkökulmasta kapea, mutta poliittisen ja päivittäisen käytön näkökulmasta laaja (Roberts 1998, 380–382; Loescher & Betts 2011, 5; ks. myös Hyndman 2000, 6–14). Valtion rajojen sisäisesti paenneet ihmiset eli sisäisesti pakkosiirtyneet (internally displaced persons, IDPs) eivät kuulu vuoden 1951 sopimukseen. Siksi on tärkeää erottaa sisäisesti pakkosiirtyneiden ja palaavien henkilöiden määrittely suhteessa pakolaisen määrittelyyn. Sisäisesti pakkosiirtyneet ovat niitä, jotka eivät pakene taisteluita valtion rajojen yli. Palaavat henkilöt, ovat pakolaisia ja sisäisesti pakkosiirtyneitä, jotka ovat palanneet kotimaahansa tai lähtöalueelle, mutta joihin toisaalta kohdistuu UNHCR:n toimintaa, esimerkiksi kotiuttamista. (Roberts 1998, 377.) Vallalla oleva lainopillisesti kapea ja poliittisesti laaja ymmärrys kuitenkin aiheuttaa paljon epäselvyyttä

⁹ Pakolaisaseman saa henkilö, jonka UNHCR näkee olevan pakolainen tai jolle jokin valtio antaa turvapaikan (Migri 2019).

konkreettisissa tilanteissa. Siten keskustelua käydään siitä, onko kansainvälinen pakolaisjärjestelmä laajentunut koskemaan pakolaisia laajemmassa merkityksessä ja toisaalta pitäisikö sopimuksia uudistaa tämän mukaisesti. (Roberts 1998, 380–382.) Pakolaisuutta koskevien tutkimusten kontekstissa onkin alettu puhua yhä enemmän kapean lainsäädäntöön nojaavan pakolaisuuden määritelmän sijaan pakotetusta muuttoliikkeestä (forced migration)¹⁰ (Loescher & Betts 2011, 3). Tämä tutkimus keskittyy UNHCR:n humanitaarisen toiminnan tavoitteiden kohteisiin, eli siviileihin, joista osa on epäilemättä pakolaisia sekä laajassa että kapeammassa mielessä.

UNHCR:n perustaminen vuonna 1951 tarjosi viitekehyksen kansainväliselle pakolaisten suojelemiselle ja samalla pysyvämpiä ratkaisuja ”pakolaisongelmaan”. UNHCR:stä tehtiin pakolaisleirien toimintaa koordinoiva ja hallinnoiva humanitaarisen avun tarjoaja. (Ilcan & Rygiel 2015, 335; ks. myös YK 1951.)¹¹ UNHCR:n työhön kuului myös auttaa valtioita ja järjestöjä koordinoimaan operationaalista toimintaa ja antaa laillista apua pakolaisille¹² (Barnett 2010b, 252). UNHCR:n toiminta on perinteisesti ollut suostuttelevaa ja diplomaattista. Se on pyrkinyt muistuttamaan laillisten velvollisuuksien noudattamisesta ja toisaalta keskittynyt pakolaisprosessin suojaamiseen kolmannessa maassa, ei konfliktin keskellä. (Barnett 2011a, 206; O’Callaghan & Pantuliano 2007, 9–10.) UNHCR tehtävänä on ollut väliaikaisesti huolehtia pakolaisista ja konfliktin jälkeen pakolaisten on ajateltu palaavan kotimaahansa (Barnett 2011a, 206–209; Kennedy 2003, 180–185). UNHCR mandaatti ja sen myötä sen toiminta ei aluksi koskenut muita väestöryhmiä kuin pakolaisia (Kennedy 2004, 180–185). UNHCR:n alkuaikojen toiminnassa pyrittiin erottamaan lailliset ja poliittiset alueet (Chimini 1998, 350). Siten UNHCR pyrki toimimaan humanitaarisena ja apoliittisena toimijana (Barnett 2010b, 252; Barnett 2011a, 206–209; Hammerstad 2011, 241; Kennedy 2003, 180–185).

Pakolaisten tilanne kuitenkin muuttui, kun yhä useampi pakeni dekolonisoituvista ja sekasortoisista oloista ja pakolaisten määrän vuoksi dokumentaatiota oli yhä vaikeampi hallita (Loescher & Betts 2011, 8; Kennedy 2003, 180–185). Pakolaisregiimi¹³ oli alun perin suunniteltu Eurooppaa mielessä

¹⁰ Pakotettu muuttoliike voi koskettaa sisäisen pakkosiirtymisen, ympäristöpakolaisuuden tai valtion kansalaisuuden puutetta (ks. esim. Loescher & Betts 2011, 3).

¹¹ Kuitenkin, pakolaisregiimin on nähty syntyneen jo Westfallenin rauhansopimuksessa, kun moderni eurooppalainen valtiojärjestelmä syntyi (ks. esim. Loescher & Betts 2011, 6–7). Pakolaisregiimin kehityksestä ks. esim. Haddad (2008).

¹² Laillinen suojele tarkoitti sitä, että UNHCR pyrki identifioimaan pakolaiset, antamaan näille matkustusasiakirjoja ja auttamaan pakolaisia saamaan tietyn statuksen (Barnett 2010b, 252–253).

¹³ Pakolaisregiimin on nähty koostuvan kahdesta osasta: turvapaikoista ja taakanjaosta. Molemmat nk. ”alaregiimit” velvoittavat valtioita. Turvapaikkaa koskeva alaregiimi tarkoittaa sitä, että valtioilla on velvollisuuksia niitä pakolaisia kohtaan, jotka saapuvat valtion maaperälle. Taakanjako tarkoittaa velvoitetta siihen, että valtiot osallistuvat pakolaisten suojeeluun alueensa ulkopuolella. Jälkimmäiselle regiimille on kuitenkin vain vähän oikeusperustaa. (Betts & Durieux 2007, 510.)

pitäen ja vasta 1970-luvun taitteessa UNHCR:n toiminta laajeni muualle maailmaan (Loescher & Betts 2011, 8). 1970-luvulla UNHCR:n on sanottu ottaneen enemmän humanitaarisen toimijan roolia (ks. esim. Hammerstad 2011, 241). Samaan aikaan 1960-1980-luvulla väliaikaiseksi tarkoitettut pakolaisleirit laajenivat (Ilcan & Rygiel 2015, 336) ja pakolaistilanteet ovat yhä enemmän pitkittyneet (Milner 2011, 263).¹⁴ Pakenevat myös ovat tarvinneet kasvavassa määrin välitöntä apua. Siksi on nähty, että UNHCR:n on täytynyt laajentaa toimintaansa uusille alueille esimerkiksi avun antamiseen (assistance) ja pakolaisleirien hallintaan (Kennedy 2004, 180-185; Loescher & Betts 2011, 2; Hurrell 2011, 9994; ks. myös Barnett 2011a, 206–209). Merkittävänä on nähty myös muuttunut asenne pakolaisiin suhtautumisessa, kun pakolaisten profiili on muuttunut. Pakolaiset eivät enää paenneet 1970-luvulla kommunistista hallintoa idästä, vaan globaalista etelästä, - läntisen maailman näkökulmasta illegitiimein syin (Barnett 2010b, 255; ks. myös Lanz 2008, 206). Viimeistään kylmän sodan päättyessä pakolaisilla ei ollut myöskään ideologista tai geopolitiittista arvoa valtioille (Barnett 2010b, 255; Chimini 1998, 351; Crisp 2001, 174–175).

On myös havaittavissa, että 1970-luvulta lähtien valtiot tietyllä tapaa alkoivat ”väsyä pakolaisiin” ja vaatia, että pakolaiset palaisivat lähtömaihinsa mahdollisimman nopeasti (Barnett 2010b, 255). Siten länsimaat alkoivat suhtautua kielteisesti pakolaisten vastaanottamiseen ja näkivät, että pakolaisongelmiin tulisi vastata lähtömaissa (Barnett 2010b, 122; Chimini 1998; Roberts 1998, 378). Samanaikaisesti globaalin Etelän maat alkoivat suhtautua kielteisemmin pakolaisvirtoihin, olivathan ne taloudellisesti, ympäristöllisesti ja poliittisesti kalliita isäntämaille (Barnett 2010b, 255).¹⁵ Kansainvälinen yhteisö alkoi nähdä kotimaahan palauttamisen (repatriation) yhtenä keskeisenä pakolaisiin liittyvien kysymysten ratkaisuna (ks. Barnett 2010b; Chimini 1998; Crisp 2001, 174–175; Milner 2011, 275; Roberts 1998). Siten pakolaisongelmaan vastaaminen lähtömaissa ja kotimaahan palauttamisen korostaminen (Barnett 2010b, 255; Hyndman 2000, 2) voidaan nähdä tärkeänä ”käännekohtana” pakolaisiin liittyvässä toiminnassa.

UNHCR:n tehtäviin on kuulunut turvallisen kotiuttamisen määrittely. Sitten UNHCR on ottanut osaksi toimintaansa ajatuksen siitä, että pakolaiset palaisivat kotimaahansa ”turvallisesti ja ihmisarvoa kunnioittavasti” (with dignity). (Barnett 2011a, 206–209.) Samanaikaisesti käsitys vapaaehtoisesta palaamisesta on muuttunut erityisesti 1990-luvulla. On alettu kasvavassa määrin tinkiä pakolaisten

¹⁴ Arviolta 2/3 maailman pakolaisista on pitkittyneissä pakolaistilanteissa, vuonna 2004 esimerkiksi yhteensä reilu viisi miljoonaa pakolaista. (Milner 2011, 268.)

¹⁵ Pakolaisten suojeluun liittyvästä taakanjaosta Etelän ja Pohjoisen välillä on keskusteltu runsaasti. Taakanjaosta ja UNHCR:n normatiivisesta kehityksestä on kirjoittanut esimerkiksi Betts & Durieux (2007) ja Betts (2011).

suostumuksesta kotimaahan palauttamiseen, ja myös vaatimuksesta turvalliseen ympäristöön. Palaaminen on jopa pyritty kuvaamaan parempana suojeluna kuin jääminen pakolaisleireille. (Barnett 2010b, 260–262; Barnett 200b, 124; Crisp 2001, 177; ks. myös Milner 2011, 275.) Ylipäänsä, UNHCR:n roolin voidaan nähdä kasvaneen kuitenkin vasta 1990-luvulla pakolaisten kotimaahan palauttamiseen myötä (Crisp 2001, 175–176). Kun UNHCR:n vastuulle on tullut yhä enemmän pakolaisten kotiuttaminen, on se myös alkanut toimia pakolaisten yhteiskuntaan uudelleenintegraation alueella (Barnett 2011a, 206–209; Crisp 2001, 175–176; Millner 2011, 275–276). Turvallisen ja ihmisarvoisen kotimaahan palauttamisen varmistamiseksi UNHCR aloitti esimerkiksi projekteja, joilla pyrittiin näyttämään paluu taloudellisesti houkuttelevalta. (Barnett 2010b, 257).¹⁶ Mielestäni yleisesti pakolaisten integroiminen takaisin yhteiskuntaan voidaan nähdä rauhanrakennuspyrkimyksenä. Tätä rauhanrakennuksen ja pakolaisten integraation suhdetta on korostanut myös YK:n entinen korkean tason pakolaisvaltuutettu ja nykyinen pääsihteeri Antonio Gueterres 2000-luvulla (ks. Milner 2011, 274).¹⁷ UNHCR:n rauhanrakennukseen osallistuminen ei ole pelkästään jäänyt sanojen tasolle, vaan saanut konkretiaa (ks. esim. Loescher 2010, 43).

Viimeistään 1990-luvulle mennessä UNHCR on siten hylännyt varovaisen lähestymistapansa ja siirtynyt käsittelemään pakolaisuuden juurisyitä (Hammerstad 2011, 141; ks. myös Barnett 2010a, 80; Barnett 2010b, 257; Chimini 1998, 351). UNHCR:n toiminnassa samanaikaisesti myös turvallisuuden diskurssi on alkanut yleistyä (Hammerstad 2011, 242). Siksi palanneiden uudelleenintegroiminen yhteiskuntaan on ollut osana myös 1990-luvun keskustelussa liittyen vakauteen, turvallisuuteen, konfliktinratkaisuun ja ennaltaehkäisyyn (Crisp 2001, 175–176). Kylmän sodan loppuessa vahvistui jaettu ajatus siitä, että sodat ovat valtioiden sisäisiä ja tapahtuvat vain ei-liberaaleissa valtioissa ja että nämä sodat ovat uhka kansainväliselle turvallisuudelle (Barnett 2010b, 254). Pakolaiset alettiin nähdä merkittävinä turvallisuusuhkina, kuten spoilereina ja pitkittyneet pakolaistilanteet nähtiin uhkina alueelliselle vakaudelle (Milner 2011, 270; ks. myös Loescher 2010, 40–41). Muiden lailla myös UNHCR:n on näkökulmasta valtioiden sisäiset konfliktit aiheuttavat laajamittaisia pakolaisvirtoja ja tällä tavalla haastavat ihmisten turvallisuutta (Barnett 2010b, 254–255). Siksi on syntynyt käsitys siitä, että pakolaisvirtoja ennaltaehkäistä. Näin pakolaisvirtojen ehkäisy on osaltaan vaikuttanut siihen, miksi UNHCR:n toiminta on alkanut käsitellä pakolaisuuden pohjimmaisia juurisyitä (Barnett 2010a, 80;

¹⁶ Kun kotiuttaminen tapahtui tietyllä tapaa kyseenalaisiin lähtökohtiin, nähtiin tarpeellisenä se, että palanneiden integraatiota lähtömaiden sosiaalisiin, oikeudellisiin ja taloudellisiin järjestelmiin integroitaisiin. UNHCR:n toiminta on myös laajentunut koskemaan muiden järjestöjen kuten Punaisen ristin tai YK:n kehitysohjelman (UNDP) toimialaa. (Roberts 1998, 382.)

¹⁷ Ks. pakolaisten roolista rauhanrakennukseen ja valtion rakennukseen (state building) Millner (2011) ja Zaum (2011).

Barnett 2010b, 257; Chimini 1998, 351). Puuttuminen valtion sisäisiin asioihin on näkynyt myös UNHCR:n toiminnan laajentuessa koskemaan laajempia väestöryhmiä, jotka eivät välttämättä kuulu sen laillisiin velvoitteisiin (Chimini 2000, 254, Loescher & Betts 2011, 2; Roberts 1989, 275). UNHCR:n toiminta on alkanut yhä enemmän auttaa sisäisesti pakkosiirtyneitä (Barnett 2011a, 206–209; Duffield 2014, 71; Lanz 2008).¹⁸

Ottaen huomioon nämä erilaiset kehityskulut, voidaan mielestäni nähdä, että UNHCR:n toiminta on laajentunut yhä uusille alueille. Kun pakolaisten kotiuttamisesta on tullut kasvavassa määrin keskeinen ratkaisu, on UNHCR joutunut puuttumaan valtioiden sisäisiin asioihin ja samalla alkanut puhua muiden lailla pakolaisuuden pohjimmaisista juurisyistä. Palaamisesta on täytynyt tehdä toisaalta houkuttelevaa ja siten toiminta on alkanut koskea pakolaisuuden pohjimmaisista juurisyistä. Pohjimmaisiin juurisyihin puuttuminen on saanut osakseen myös kritiikkiä, vaikka tarkoitus on hyvä. Se voi pitää sisällään vaaran siitä, että yksilöä kannustetaan siihen, ettei tämä ”pakene” ja käytä kansainvälisen lainsäädännön takaamaa oikeutta turvapaikkaan (Barnett 2010b, 263) ja toisaalta on nähty, että UNHCR:n työntekijöillä välttämättä ole tarvittavia taitoja ja kokemusta niin kutsuttujen kuntouttavien projektien vetämisestä (Crisp 2001, 181–183). UNHCR joutuukin tasapainottelemaan useiden erilaisten poliittisten, kansainvälisestä lainsäädännöstä ja muuttuvista lähestymistavoista johtuvien ristiriitojen välillä. Siten UNHCR:n täytyy jatkuvasti tasapainotella pakolaisten palauttamisen vaatimuksen, vapaaehtoisen paluun, *nonrefoulement*-periaatteen¹⁹ ja toisaalta lähtömaiden haastavien olosuhteiden välillä. (Barnett 2010b, 260–262.) Keskustelu toiminnan rajoista on näkyvissä myös UNHCR:n sisällä esimerkiksi suojelevien ja avustavien yksiköiden, päämajan ja kentän välillä sekä mandaatin tulkinnan sisällä; tulisiko sitä tulkita tiukasti vai väljästi (Kennedy 2004, 295).

UNHCR:stä on kuitenkin tullut merkittävä toimija pakolaisiin liittyvissä keskusteluissa sekä yksi YK:n pääasiallinen humanitaarinen toimija (Duffield 2014, 71; Hyndman 2000). Se on alkanut olla yhä vahvemmin osana pakolaisten poliittista tilannetta ja se myös ottanut roolia merkittävänä vähemmistöjen ja ihmisten puolestapuhujana (Barnett 2010b, 257; Barnett 2011b, 107).

¹⁸ UNHCR:n toiminnan siirtymisestä kohti sisäisesti pakkosiirtyneiden auttamista on kirjoittanut esim. David Lanz (2008). Sisäisesti pakkosiirtyneiden määrä on etenkin vuodesta 2005 asti ollut suurempi ja kasvanut lähes kaksinkertaiseksi pakolaisiin verrattuna vuoteen 2015 mennessä (ks. UNHCR Statistics). Perinteisesti sisäisesti pakkosiirtyneitä on suojellut kansainvälinen punainen risti (ks. Lanz 2008).

¹⁹ *Nonrefoulement*-periaate pitää sisällään ajatuksen siitä, että pakolaisia ei voida palauttaa valtioon, jossa heillä on riski joutua fyysisen väkivallan tai syytteiden (persecution) kohteeksi. Periaate on nähty yhtenä keskeisenä pakolaisen oikeutena. Valtioiden täytyy kontrolloida rajojaan tämän periaatteen mukaisesti. Siten vapaaehtoinen palauttaminen nähtiin valtioiden näkökulmasta ratkaisuna *nonrefoulement*-periaatteelle – vapaaehtoinen palauttaminen ei rikkonut periaatetta suojella pakolaista. (Barnett 2011b, 122.)

Puolestapuhujan rooliin sisältyy kuitenkin riski paternalismista, eli siitä, että UNHCR kuvittelee tietävänsä, mikä on parasta pakolaisille (Barnett 2011b, 107). 1990-luvulle mennessä UNHCR on omaksunut uudenlaisia humanitaarisia piirteitä, joiden oikeutuksena on käytetty mm. ihmisoikeuksiin vetoamista, sillä pakolaisia koskeva lainsäädäntö on nähty osana ihmisoikeuslainsäädäntöä ja sitä kautta ihmisoikeustyönä. (Barnett 2010b, 259.) Ihmisoikeuslainsäädännön omaksuminen on myös mahdollistanut ennaltaehkäisevän suojelun (Chimini 2000, 254). Ihmisoikeuksien suhteesta pakolaisuuteen käydään vilkkaasti keskustelua, ja osa tutkijoista liittyy ihmisoikeudet kiinteästi pakolaiskysymyksiin (ks. Loescher & Betts 2011; Hyndman 2000, 4; Milner 2011, 269; Newhouse 2017).²⁰ Myös YK:n yleiskokouksen tuki on ollut UNHCR:n toiminnan laajentumisen takana. Kaiken kaikkiaan alkuaikojen periaate neutraalisuus on nähty edelleen UNHCR:n toiminnassa merkittävänä normina, mutta se tulee ymmärtää UNHCR:n näkökulmasta yhä enemmän toiminnan realiteettien suhteen. Puolueettomuuden (noninterference) käsitettä puolestaan on ylläpitänyt UNHCR:n näkökulmasta valtion suostumus UNHCR:n toiminnalle. (Barnett 2010b, 259.) Ylipäätensä UNHCR on perustellut moraalista auktoriteettiaan erityisesti sen humanitaarisella roolilla (ks. Barnett 2011b, 120).

Kaiken kaikkiaan nämä kaikki piirteet pohjimmaisiiin juurisyihin puuttumisesta, uudelleen integraatioon tähtäävästä toiminnasta ja toisaalta pakolaisten nousemisesta heijastavat keskustelua yleisesti humanitarianismin politisoitumisesta. Käsitys suojelusta, sen laajentumisesta uusille alueille ja toisaalta muuttuva käsitys konflikteihin vastaamisesta ja uhista (kansainväliselle) turvallisuudelle heijastavat myös humanitaarisesta toiminnasta käytyä keskustelua siitä, mitä sen tulisi olla ja miten humanitaarista toimintaa tulisi toteuttaa. Tässä keskustelussa UNHCR on tietyllä tapaa osa keskustelua ja vaikuttaa ja representoi toiminnan määräytymisestä käydyssä keskustelussa. Barnett (2010b, 269) toteaaakin, että UNHCR:ää ja muita kansainvälisiä järjestöjä muokkaa se ympäristö, jossa ne toimivat. Siten järjestöt ovat sidoksissa tietynlaiseen globaaliin hallintaan, jolla pyritään ylläpitämään ja uusintamaan tiettyä globaalia järjestystä. Tässä järjestelmässä liberalismi ylläpitää kyseenalaistamatonta asemaa, jonka perustella ratkotaan myös pohjimmaisia juurisyitä

²⁰ Esimerkiksi Loescher & Betts (2011, 1) yhdistävät pakolaiset lähtökohtaisesti ihmisoikeuskysymyksiin, sillä pakolaiset ovat todiste ihmisoikeusloukkauksista ja konflikteista. Pakolaisten pääsy turvaan sekä oikeuksien toteutuminen, elinkeinoihin pääsy ja integraatio lähtömaahan tai toiseen maahan on heidän näkökulmastaan ihmisoikeusasia. Kansainvälisen pakolaislainsäädännön (eli vuoden 1951 yleissopimuksen, sen vuoden 1967 lisäpöytäkirjan sekä vuoden 1969 Afrikan pakolaistilannetta käsittelevä sopimus), on nähty jopa täydentävän yleismaailmallista ihmisoikeuksien julistusta, jossa tunnustetaan ”oikeus lähtemiseen ja palaamiseen” sekä oikeus turvapaikkaan (asylum) (Hyndman 2000, 4). On kuitenkin esitetty myös huolia pitkittyneistä pakolaistilanteista suhteessa pakolaisten oikeuksiin (ks. esim. Milner 2011, 269; Newhouse 2017). Osa pakolaisia vastaanottavista maista vaatii, että pakolaiset elävät erikseen osoitetuilla leireillä, joista pakolaiset eivät välttämättä saa liikkua osallistuakseen koulutukseen tai taloudelliseen elämään. Tämä on varsin ongelmallista ihmisoikeuksien näkökulman ja myös pakolaisten asemaa koskevan vuoden 1951 sopimuksen kannalta, joka takaa vapaan liikkuvuuden ja oikeuden tehdä palkkatyötä. (Milner 2011, 269.)

pakolaisvirroille. (Barnett 2010b, 269.) Siten tässä tutkimuksessa pyrin tarkastelemaan tätä globaalia hallintaa, jota UNHCR osana globaalin hallinnan järjestelmää ja verkostoa saattaa uusintaa ja toistaa. Seuraavassa kappaleessa käsittelen teoreettisena viitekehyksenäni toimivaa globaalia (neo)liberaalia hallintaa ja humanitaarista hallintaa, joita tarkastelen biopolitiikan kautta.

4. GLOBAALI (NEO)LIBERAALI JA HUMANITAARINEN HALLINTA

4.1. Tutkimuksen biopoliittinen taustaoletus ja globaalihallinta

Tässä tutkimuksessa taustaoletuksena on biopolitiikka, joka pohjautuu Michel Foucault'n näkemykseen siitä, että poliittinen vallankäyttö ei niinkään enää tapahdu lainsäädännön ja oikeuden kautta vaan biologisen olemassaolon luokittelun, sääntelyn ja hallinnan kautta. Tarkastelutapa mahdollistaa globaalin hallinnan tarkastelun toiminnan *määräämisen* (ordering) eli esimerkiksi luokittelun sekä *hallitsemisen* (governing) eli esimerkiksi ohjaamisen ja muovailun näkökulmista. Biopoliittisen hallinnan huomioon kohteita ja hallittavia alueita ovat kasvavassa määrin väestön turvallisuus ja hyvinvointi. Biopoliittinen vallankäyttö pyrkii moninkertaistamaan ja sääntelemään elämää (esim. maastamuuttoa, terveyttä, hyvinvointia, lisääntymistä jne.). Uusi valta elämän yli, eli biopolitiikka, voi tapahtua instituutioiden tai valtioiden toimesta. Biopoliittinen analyysi mahdollistaakin laajamittaisemman globaalin hallinnan refleksiivisyyden ja vastaanottamisen tarkastelun, jossa myös YK on nähty yhtenä biopoliittisena regiiminä. (Jaeger 2010, 52, 53–55.) Siten biopoliittinen taustaoletus sopii mielestäni myös tämän tutkimuksen lähtökohdaksi.

Biopoliittinen turvallisuus pyrkii sääntelemään ja operationalisoimaan elämän kiertokulkua. Esimerkiksi tilastollisten tekniikoiden nähdään tuottavan todellisuutta (kuten keskiarvoja tai todennäköisyyksiä), jolla ihmisten elämää ja turvallisuutta voidaan säännellä ja joiden keinoin näihin voidaan vastata. Biopolitiikka näkökulmasta turvallisuuden, ongelmat ilmenevät usein talouden vallan kautta, johon kuuluu tehokkuuden tai hyödyn laskeminen, sosiaalista erottelua ja hierarkioiden muodostamista, erityisesti tavallisen ja epätavallisen välillä. Myös YK yhä kasvavassa määrin on ohjelmoinut uudelleen toimintaansa hallinnaksi ja sääntelyksi, joka tapahtuu elämän, väestön, turvallisuuden ja talouden ympärillä. (Jaeger 2010, 54–56.) Liberaalin ja neoliberaalin hallinnallisuuden (governmentality) muunnelmät ovat näkyneet eniten globaalissa hallinnassa (Ibid). Myös Dillion & Reid (2001, 41) näkevät globaalin liberaalin hallinnan Foucault'n ajatuksiin nojaten yhtenä globaalin biopolitiikan muotona. Siten tarkastelen globaalia (neo)liberaalia hallintaa biopoliittisesta näkökulmasta, jossa pyrin paljastamaan globaalin (neoliberaalin) hallinnan luonteen ja toisaalta näen, että ajattelutapa on levinnyt myös humanitaariseen hallintaan.

Kansainvälisen politiikan keskusteluissa ylipääntensä globaalihallinnasta tullut vaihtoehto perinteisille kansainvälisiä instituutioita ja järjestöjä tutkiville teorioille kuten liberaalille institutionalismille ja realismille (Weiss 2000, 796).²¹ Maailma voidaan globaalihallinnan näkökulmasta nähdä elävänä järjestelmänä tai organismina eli ei niinkään staattisena ja muuttumattomana (Duffield 2014, 9–10). Kansainvälisistä instituutioista on tullut yhä merkittävämpiä tässä järjestelmässä ja valtioiden suvereenin päätösvallan on nähty uudelleensijoittuvan kansainvälisille taloudellisille instituutioille, jolla on vaikuttavia toimeenpanevia voimia (Chimini 2004, 2, 5; ks. myös Weiss 2000). Tämä hallinta on mahdollista nähdä osana globalisaatiokehitystä²². Globaalihallinta ei nojaa yhteen voimakkaaseen instituutioon. Globaalihallinta näkyy desentralisaation prosessin ja taakanjaon alueilla. Globaalihallinta muodostuu verkostoiden ja linkkien kautta, jotka tuovat yhteen erilaiset organisaatiot, intressiryhmät ja auktoriteetin muodot suhteessa spesifeihin sääntelyn alaisina oleviin tehtäviin. Tämä kehittyvä globaalihallinta ei ole yhtenäinen entiteetti. (ks. esim. Chimini 2004, 5; Dillion & Reid 2000.)

On nähty, että tätä hallintaa hallitsee liberaali ajattelu ja siksi tulisi puhua globaalista liberaalista hallinnasta (Dillion & Reid 2000; Duffield 2014; ks. myös Paris 2002). Tässä luvussa käsittelen ensin lyhyesti globaalia (neo)liberaalia hallintaa. Esimerkiksi (Duffield 2014), on yhdistänyt globaalin liberaalin hallinnan humanitaariseen hallintaan ja erityisesti nk. uuteen humanitaariseen lähestymistapaan. Siksi esittelen luvussa ensin globaalia (neo)liberaalia hallintaa ja humanitaarisen toiminnan kaksi erilaista muotoa. Seuraavat alaluvut muodostavat käsitteellisiä työkaluja aineiston kriittiseen diskurssianalyttiseen tarkasteluun, jossa pyrin paikantamaan ja löytämään UNHCR:n toiminnasta näitä piirteitä.

²¹ Enemmän globaalihallinnasta ja globaalin järjestelmän muutoksesta ovat kirjoittaneet esimerkiksi James N. Rosenau ja Ernst-Otto Czempiel (1992).

²² Globalisaatio on taloudellisen, poliittisen ja kulttuurisen vaihdon prosessi, joka leviää joka puolelle maailmaa (Duffield 2014, 46). Globalisaatiota on pyritty määrittelemään jo useita vuosikymmeniä ja se on usein nähty epäselvänä, monitulkintaisena ja ristiriitaisena käsitteenä. Globalisaatiota on pyritty hahmottamaan mm. kansainvälistymisen (internationalisation), vapauttamisen (liberalisation), universalisaation ja länsimaalaistumisen kautta. Siten voidaan puhua vapauttamisen yhteydessä esimerkiksi neoliberaalista globalisaatiosta. (Scholte 2018, 1471, 1473–1478.) Scholte (2018) näkee globalisaation kuitenkin paljon laajempänä analyttisenä käsitteenä. Globalisaatio hänen mukaansa koko maapalloa kattavana (transplanetary) ja valtioiden rajat ylittävänä ilmiö, joka yhdistää kasvavassa määrin ihmisiä. Siten maapallo on yksi sosiaalisten suhteiden areena ja tätä sosiaalista maantiedettä yhdistää linkit tuotannon, hallinnon, ekologian, identiteetin ja tiedon välillä. Samanaikaisesti ilmiöt, kuten ilmastomuutos, ylittävät territoriaaliset rajat ja etäisyyden. Täten ihmiset ovat aikaisempaa tiiviimmin yhteydessä (interconnected) toisiinsa. (Scholte 2008.) Globalisaatiosta erityisesti talouden ja kapitaaliluokan kontekstissa on kirjoittanut myös Chimini (2000). Hän liittää humanitaarisen toiminnan kiinteästi globalisaatioprosessiin.

4.2. Globaali (neo)liberaali hallinta

Globaali liberaali hallinta manifestoituu komplekseissa, muuttuvissa ja verkostoissa, jotka muodostavat globaalin liberaalin hallinnan. Se näkyy hallinnan solmukohdissa ja erilaisissa virroissa. (Dillion & Reid 2000; Duffield 2014, 46.) Tässä hallinnan alati muuttuvassa verkostossa myös vallankäyttö saa uusia muotoja (Dillion & Reid 2000, 124). Liberaalin hallinnan keskuksia ei voida löytää yhdestä keskittymästä, kuten kansainvälisestä oikeudesta (Dillion & Reid 2000, 126). Globaalille liberaalille hallinnalle keskeiset verkostot muodostuvat kaupungeista, sub-nationaalisista viranomaisista (authorities) ja sitovat yhteen kansainväliset instituutiot ja järjestöt globaalin hallinnan instrumentteihin (Chimini 2004, 3; ks. myös Kennedy 2004, 120–121). Linkit valtion ja ei-valtiollisten toimijoiden, yksityisten ja julkisten, aseellisten ja kansalaisjärjestöjen välillä ovat lisääntyneet. (Duffield 2014, 44–45.) Tässä järjestelmässä valtiot ovat edelleen keskeisiä osia globaalin hallinnan verkostossa, johon ne vaikuttavat ja jota ne toimeenpaneavat (Dillion & Reid 2000; Duffield 2014, 8).

Globaali liberaali hallinta on hybridinen, poliittinen järjestys²³ (Dillion & Reid 2009, 128; Ngondi-Houghton 2009, 163). Inklusio globaalin (neo)liberaalin hallinnan järjestelmään on selektiivistä²⁴ ja erottelevaa (Duffield 2014, 7–8). Edellytys sille, että nk. globaalin liberaalin hallinnon ulkopuolinen valtio voi olla osana järjestelmää on, että se noudattaa yhteisön käyttäytymisen standardeja ja normatiivisia odotuksia ennen kuin valtio voidaan nähdä täysin kansainvälisen yhteisön jäsenenä (Kennedy 2004, 137–138).²⁵ Tämä ”sopivuus järjestelmään” (fitness) ja normatiivinen vertailu näiden kriteerien mukaan (benchmarking) on osa eksklusiivista tendenssiä, jossa eksklusio näyttäytyy suoraan ja epäsuorasti globaalissa liberaalissa hallinnassa (Duffield 2014, 7–8).

Valtionhallintojen osalta tämä tarkoittaa liberaalin globaalin hallinnassa neoliberalia talouspolitiikkaa, hyvän hallinnon standardien noudattamista tai osallistumista rahoittajien hyväksymien köyhyyttä vähentävien toimien tekemiseen (Duffield 2014, 7–8). Mallina on liberaali markkinademokratia, jota rajoittavat perustuslailliset rajoitteet ja jossa kansalaisoikeuksien toteutuminen on keskeistä (Paris 2002, 638; Ngondi-Houghton 2009). Länsimaat ovatkin nähneet, että demokratia toimii ainoastaan

²³ Järjestys ei synny lainsäädännöstä tai suvereniteetista vaan väestön hallinnasta (management). Usein nämä hallinnolliset vallankäytöt tapahtuvat talouden, terveyden, hyvinvoinnin, köyhyyden, turvallisuuden, seksuaalisuuden, demografian, resurssien, taitojen, kulttuurin jne. kautta. Valta ja tieto ovat tiiviissä suhteessa ja mahdollistavat toisensa. (Dillion & Reid 2000, 133.) Järjestys on kompleksi, muuttuva ja dynaaminen prosessi, joka on riippuvainen liitettävyydestä (connectivity) logiikoista ja dynamiikasta. Siten järjestys ja siinä mukana osat muokkaavat toisiaan jatkuvasti. (Dillion & Reid 2001, 42.)

²⁴ Selektiivisyys näkyy myös humanitaarisessa toiminnassa. Se näkyy siinä, mitkä tilanteet valitaan esimerkiksi humanitaarisiksi kriiseiksi ja toisaalta mitä keinoja niihin vastaamiseen käytetään. (Chimini 2000, 249.)

²⁵ Post-sosialistiset ja globaalin Etelän yhteiskunnat nähdään jääneen jälkeen ja näiden täytyy ottaa muu maailma kiinni ennen kuin ne voidaan nähdä täysin kansainvälisen yhteisön jäsenenä

maassa, jossa taloudelliset reformit on tehty (Ngondi-Houghton 2009, 159). Kansainväliset instituutiot vaikuttavat siis globaalin Etelän maiden sisäiseen politiikkaan erilaisten normien ja toimintapolitiikkojen avulla. Esimerkiksi kansainväliset rahoitusinstituutiot painottava hyvää hallintaa (good governance) ja ihmisoikeusjärjestöt puolestaan on nähty keskittyneen kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin, jotka yhtäältä edistävät neoliberaalia agenda. (Chimini 2004, 9–13.)

(Neo)liberaalille hallinnalle kansalaisyhteiskunta näyttäytyy tärkeänä, erityisesti siinä, miten se ajaa liberaalia demokratiaa. Tietyllä tapaa kansalaisyhteiskunnan toiminta korvaa myös neoliberaalissa ajattelussa vetäytyvän valtionhallinnon vähentyviä palveluita. (Kanyinga 2009, 185.) Siten siirtyminen kansalaisyhteiskunnan tukemiseen voidaan nähdä tietyllä tavalla yhtenä toiminnan piirteenä. Keskeistä kuitenkin kansalaisyhteiskunnan roolia vahvistettaessa on, millaiseen taustaoletukseen tämä perustuu. Varhainen liberalismi näki kansalaisyhteiskunnan tärkeänä valtionhallintoa valvovana ja sitä rakentavana toimijana. Neoliberalismi puolestaan pyrkii muokkaamaan kansalaisyhteiskunnasta jotakin uutta ja tiettyä käyttäytymismallia noudattavaa. (Burchell 1996, 28.) Siten katson, että liberaalia hallintaa ja neoliberaali hallinta on mahdollista erottaa, mutta samanaikaisesti näen neoliberalismin rakentuvan liberalismien ajatusten ”päälle”. Esimerkiksi Howarth (2014, 266) näkee, että liberaalissa hallinnassa pyritty edistämään neoliberaaleja toimintapolitiikkoja, kuten esimerkiksi kansallisen talouden liberalisointia, yksityistämistä, valtion roolin pienentämistä ja laajaa työmarkkinoiden sääntelyn purkamista. Siten käytän hallinnasta termiä globaali (neo)liberaali hallinta, jota esimerkiksi Jaeger (2010) on käyttänyt omassa YK:n toimintaa koskevassa tutkimuksessa.

Neoliberaalin toimintapolitiikan on nähty nousevan kasvavassa määrin hegemoniseen asemaan (Dillion & Reid 2000, 128; Duffield 2005, 21; Ngondi-Houghton 2009, 163). Neoliberaalin agendan on nähty saavuttaneen tietyllä tapaa totuuden aseman, erityisesti talouspolitiikassa (Chimini 2000, 247). Mielestäni neoliberaali hallinta voidaan yhdistää globaaliin (neo)liberaaliin hallintaan juuri talousajattelun laajentumisen kautta. Taloudellinen ajattelutapa näkyy keskeisesti globaalissa neoliberaalissa ajattelussa. Globalisaatio ja avoimet markkinat ovat arkkityyppi itseään säätelevälle prosessille, joiden nähdään tuottavan kaikille hyötyä. (Duffield 2005, 18.) Neoliberalismiin kuuluu ajatus siitä, että markkinoille ja investoinneille, – jotka toimivat mahdollisimman vähillä rajoitteilla (constraints) missä tahansa päin maailmaa, tulee tasoittaa tietä (Harvey 2005; Lynch 2017, 1104). Tehokkuus ja itsesääntely sekä näiden mahdollistaminen reformien ja instituutioiden sekä oikeusjärjestelmien kehittämisen avulla ovat keskeisiä neoliberaalin hallinnan piirteitä. (Brock & Cornwall 2005, 1045; Duffield 2005, 18; Jaeger 2010, 58; Kennedy 2004, 142–144, 146).

Köyhyyden ratkaiseminen liitetään usein talouskasvuun, joka saavutetaan makroekonomisen vakauden, yksityistämisen ja vapauttamisen kautta (Brock & Cornwall 2005, 1045). Usein esimerkiksi kehityksen ensimmäisenä lähtökohtana nähdään taloudellinen kasvu ja muut kehitystä tukevat asiat, kuten sosiaalinen uudelleenjako tasa-arvon, koulutuksen ja terveyteen liittyen seuraavat vasta myöhemmin (Kennedy 2004, 142–144, 146). Kilpailu on neoliberaalin ajattelutavan näkökulmasta keskeinen sääntelijä (Jaeger 2010, 58). Neoliberaalia hallintaa ja länsimaalaista näkemystä on kritisoitu siitä, se ei pidä sisällään kysymystä sosiaalisesta oikeudesta. Kritiikin mukaan neoliberaalin näkökulma ei välttämättä edellytä sitä, että ihmiset eläisivät ihmisarvoisessa asemassa, sillä *laissez-faire*-teorian mukaisesti köyhyys ja epäoikeudenmukaisuus kansalaisten välillä on luonnollinen tulos yksilön vapaudesta valita. (ks. Ngondi-Houghton 2009, 164.)

Taloudellisen ajattelun huomioon ottaminen tässä tutkielmassa on merkittävää, sillä neoliberaalin hallinnan piirteissä taloudellinen näkökulma leviää talouden ulkopuolisille alueille. Yksi tällainen piirre on yrityksen ja markkinamallien toimintamallien ja käytännön järjestelmien siirtäminen yksilöiden, instituutioiden ja ryhmien toimintaan, vaikka toiminta ei suoranaisesti liittyisikään talouteen. Tähän liittyy esimerkiksi toiminnan tehokkuuden tarkastelu, ja toisaalta yksilöiden vastuuttaminen, jossa yksilöä kannustetaan, vapaasti ja rationaalisesti, toimimaan vapaasti – mutta tietyllä tapaa. (Burchell 1996, 27, 29–30.) Globaali liberaali hallinta pitää sisällään ajatuksen vapautetuista prosesseista, ja yritysten hallinnan sekä vastuullisuuden käytäntöjen leviämisestä (Dillion & Reid 2000, 124). Osana tätä on valtionhallinnon toiminnan rajoittaminen ja rationalisoiminen. Valtionhallinnon instituutiot ja järjestelmät saatetaan nähdä taloudellisesti ja sosiaalisesti kalliina esteinä talouden toimivuudelle. (Burchell 1996, 27.)

Globaalin (neo)liberaalin hallinnan tavoitteita operationalisoidaan erilaisin tekniikoin, kumppanuuksin ja sopimuksellisuudella ja asettamalla arviointiasteikoita (benchmarking) (Jaeger 2010, 72). Globaalin neoliberaaliin hallintaan kuuluvat diskurssit juridisesta vallankäytöstä, sopimuksellisuudesta, kansalaisyhteiskunnasta ja oikeuksista. Suvereeni valta nojaa lain instituutioon. (Dillion & Reid 2001, 47.) Globaali (neo)liberaali hallinta pyrkii analysoimaan tarkasti väestön ominaisuuksia ja sisäistä dynamiikkaa, jotta se voi paremmin vastata väestön tarpeisiin ja elämän haasteisiin (Dillion & Reid 2001, 41). Analysoinnin voisi ymmärtää tässä kontekstissa esimerkiksi erilaisten tilastojen ja tutkimusten kautta. Globaalissa (neo)liberaalissa hallinnassa koordinoinnin parantamiseksi on muodostettu vapaaehtoisia menettelyohjeita ja säänteleviä työkaluja, jotka ovat yhä tärkeämmässä asemassa. Hallinnan verkoissa toimintapolitiikat muodostavat yhteisen käsityksen toiminnan tavoista.

Toimintapolitiikan valitsemiseen kytkeytyy kuitenkin politiikka ja näin voidaan nähdä esimerkiksi liberaalin hallinnan diskurssin rakentuvan globaaliin hallintaan. (Duffield 2014, 73.) Siten erilaiset menettelyohjeet, sääntelevät työkalut ja toimintasuunnitelmat ovat näkemykseni mukaan eräänlaisia globaalin (neo)liberaalin hallinnan keinoja.

Jos oletetaan, että (neo)liberaalin hallinta näkee kehityksen taloudellisena prosessina, on apu ja sen antaminen vastikkeettomasti sille varsin ongelmallinen ilmiö. (Neo)liberaali näkökulma näkee hyödykkeet sellaisina, jotka pitää ”ansaita”. Siksi ilmaiset hyödykkeet, kuten humanitaarinen apu ovat ongelmallisia liberaalille hallinnalle, sillä liberaalin hallinnan piirissä pelätään, että hätäapu lisää riippuvuutta avun saajien keskuudessa. (Duffield 2014, 102–103.) Mielestäni tämä yhdistyy myös globaalin (neo)liberaalin hallinnan käsitykseen objekteista. Globaali (neo)liberaali hallinta määrittelee subjektit ja objektit erilaisten tietoon/biopoliittiseen valtaan perustuvien määrittelyjen kautta, joita voivat olla markkinat, kulutus, tuotanto tai oikeudet (Dillion & Reid 2001, 48.) Neoliberaalin hallinnan näkökulmasta ihminen nähdään äärimmäisen vapauden käsityksen kautta ja tätä vapautta pyritään ajamaan kaikille elämän osa-alueille. Länsimaalainen, (neo)liberaali käsitys ihmisestä perustuu yksilön vapauteen, vapaisiin markkinoihin ja osallistumiseen globaaleille markkinoille. (Burchell 1996; Ngondi-Houghton 2009, 164.)

Neoliberaalin hallinnan näkökulmasta yksilöt nähdään hallinnan objekteina ja toiminnan kohteina, mutta toisaalta (valtionhallinnon) vapaaehtoisina kumppaneina tai avustajina (Burchell 1996, 23). Siten samanaikaisesti neoliberali hallinta on ylhäältä alaspäin tulevaa hallinnan objektin hallintaa, jonka kuitenkin tulisi perustua hallinnan kohteen, objektin suostumukseen. (Neo)liberaali hallinta näkee, että hallitut toimivat vapaasti tietyllä tavalla, perustui se sitten luonnolliseen vapauteen tai keinotekoisesti asetettuihin vapauksiin. Siksi keskeistä on ”oikealla tavalla” käytetty vapaus. Tämä ”oikealla tavalla käytetty” vapaus on rationaalista ja taloudellista toimintaa. (Burchell 1996, 24.) Neoliberaliin hallintaan on kuulunut esimerkiksi yksilön tietoisuuden ja taitojen kasvattaminen (ks. esim. Kanyinga 196–197). Siten neoliberalismi tuottaa käsityksen formaaleista oikeuksista, jotka suojelevat yksilön oikeutta, vapaita markkinoita ja globalisaatiota. Keskeisimmät huomion kohteet ovat kansalais- ja poliittiset oikeudet, järjestys, omaisuuden markkinaoikeudet ja turvallisuus. Oikeusvaltioperiaate takaa nämä oikeudet demokratian ja hyvän hallinnan konteksteissa. (Ngondi-Houghton 2009, 164–165.)

Konfliktien syiden selittäminen on tietämisen tapa, jolla globaali liberaali hallinta mobilisoi valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden strategisia verkostoja (Duffield 2014, 109). Keskeistä (neo)liberaalille globaalille hallinnalle on käsitys liberaalista rauhasta. Liberaali rauha on poliittinen

projekti, jonka tarkoituksena on uudistaa toimimattomia ja sotien vaikutuksista kärsiviä yhteiskuntia, jotta näistä tulee yhteistyöhaluisia, edustuksellisia ja erityisesti stabiileja yksiköitä. Liberaali rauha on yhdistelmä liberaaleja arvoja ja hallinnan muotoja. Se edustaa vallalla olevia mieltymyksiä konfliktinratkaisuun ja yhteiskunnalliseen rekonstruktioon. Liberaali rauha ilmentää (embody) myös uutta humanitarianismia. (Duffield 2014, 11.) Liberaali rauha on hallintaa, joka korostaa liberaalin markkinademokratian mallin sisässä tapahtuvaa konfliktinratkaisua ja ennaltaehkäisyä, sosiaalisten verkkojen rekonstruktiota, siviili- ja edustuksellisten instituutioiden vahvistusta, oikeusvaltioperiaatteen edistämistä, turvallisuussektorin reformia sekä kansalaisoikeuksia. (Barnett 2011a, 164–165; Duffield 2014, 11.; Paris 2002; ks. myös YK 1992.) Liberaali rauha pitää sisällään radikaalin kehityksellisen agendan, jonka tarkoituksena on yhteiskunnan transformaatio. Tämä kaikki yhdistyy kansainväliseen yhteisön velvollisuuden tunteeseen, joka vaatii uudistusten toteuttamista globaalisti. (Duffield 2014, 11.) Siten voitaisiin nähdä, että liberaali rauha on osa selektiivistä ja eksklusiivista järjestelmää ja hallintaa sen ollessa yhtenä kriteerinä sille että toimija on ”sopiva” osallistumaan järjestelmään.

On nähty, että tämä kansainvälinen yhteisö²⁶, jonka kokemus ”velvollisuudesta” vaatii toimimaan, voi nojata tietynlaisiin oletuksiin. Esimerkiksi liberaali markkinademokratia ei välttämättä sovi kaikkialle länsimaiden ulkopuolelle ja jättää huomiotta muut mahdolliset demokratian ja talouden järjestämisen muodot. (Ngondi-Houghton 2009, 163; Paris 2002, 639–639). Esimerkiksi (liberaali) rauhanrakennus puolestaan on nähty yhtenä tällaisena ”ylimielisenä” markkinademokratiaa kampanjoivana ”sivistyksen missiona” (mission civilisatrice) (Paris 2002, 638–639.) Humanitaarinen toiminta puolestaan on osallistunut yhä enemmän rauhanrakennukseen (ks. esim. Barnett 2011a, Duffield 2014). Siksi voitaisiin nähdä, että järjestöt, mahdollisesti globaalin liberaalin hallinnan osana jakavat näkemyksen liberaalista rauhasta ja toimivat sen mukaisesti – tiedostaen tai tiedostamatta.

Liberaali hallinta näkee, että kehityksen puute on suurin riski konfliktin syntymiselle (Duffield 2014, 115). Kehitys linkittyikin apuun. Apu (aid) voidaan nähdä yhtenä kasvavan ja liberaalin hallinnan järjestelmän osana. Apu voi muuttaa kokonaisia yhteiskuntia, kuitenkin epävarmoin ja monimerkityksellisin tuloksin. (Duffield 2005, 16.) Globaali (neo)liberaali hallinta on siten ottanut liittolaisekseen myös kehitysdiskurssin. Globaalin (neo)liberaalin hallinnan näkökulmasta muutos

²⁶Kansainvälisen yhteisön määritelmästä ja olemassaolosta on useita käsityksiä. Kuitenkin, Barnettin mukaan (2008, 240) kansainvälisen yhteisön diskurssi itsessään elollistaa (animate) ja antaa legitimitettä tietynlaiselle toiminnalle ja projekteille, mukaan lukien erityisesti humanitaariselle toiminnalle. Kennedyn (2004, 139) mukaan kansainvälinen yhteisö vaikuttaisi olevan läsnä enemmän ajassa kuin tilassa. Kennedyn mukaan tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että ajan kuluessa voidaan nähdä, että jotain on sovittu ja jotain ei.

”kehittyneempään” nähdään toteutettavan vallalla olevien hyvän hallinnan tehokkuuden ja suorituskäytöksen kriteerien, demokratian ja ihmisoikeuksien kautta. (Dillion & Reid 2000, 119; Kanyinga 2009, 185–186.) Tämä on myös nähnyt länsimaalaisten lahjoittajien korvamerkinnoissa, joissa taustalla on ollut ajatus siitä, että näiden sektorien tukeminen vaikuttaisi positiivisesti poliittiseen vapautumiseen (Kanyinga 2009, 185–186).

Tarkoituksena on liittolaisuuksien muodostamisen sijaan nyt muuttaa hallinnan alaisena olevien käytöstä. Tämä ei ole suoraa tai alueellista hallintaa, kuten kolonialistiset projektit menneisyydessä. Se on prosessien hallintaa (management) ja kyvykkyyksien ja potentiaalisuuksien ”kannustusta”. (Duffield 2014, 19–20.) Apu on poliittista, sillä sen osalta päätetään kuka saa mitä ja tehdään kompromisseja humanitaarisen avun perillepääsystä ja toisaalta apu itsessään aiheuttaa tiettyjä seurauksia. Duffield (2014, 87, 95–96) kysyy, mitä poliittinen tarkoittaa tässä kontekstissa. Kehitys saatetaan esimerkiksi määritellä tietyin taloudellisin indikaattorein, mittaamalla esimerkiksi kotitalouden tuloja. Tämänkaltaisen haavoittuvuus saattaa erota merkittävästi paikallisen väestön kokemuksista. (Ibid., 213–214, 246–248.) Tätä ajatusta noudatellen voidaan nähdä, että humanitaariset toimijat, osana tätä globaalin hallinnan verkkoa representoivat ja uusintavat tietynlaista hallintaa ja siihen vaikuttavia näkemyksiä ja oletuksia esimerkiksi ”kehittyneestä”, ”toimivasta” ja ”tavoiteltavasta” ihmiselämän tilasta. Tämä toiminta voi toki olla tiedostettua tai tiedostamatonta. Seuraavaksi esittelen toista tutkielman teoreettista viitekehystä, jota kutsun tässä yhteydessä humanitarismiksi, jossa humanitaarista toimintaa on pyritty kuvaamaan. Siten miellän toiminnan humanitaariseksi hallinnaksi.

Aineiston analyysiä helpottamaan olen muodostanut tiivistelmän globaalia (neo)liberaalia hallintaa koskevasta kirjallisuudesta. Liitteessä on eritelty globaalin (neo)liberaalin hallinnan piirteitä sekä hallittavaan kohteeseen kohdistuvia oletuksia. Globaalin (neo)liberaalin hallinnan tiivistelmä on löydettävissä liitteestä 1.

4.3. Humanitaarinen hallinta

Humanitaarinen hallinta voidaan nähdä samankaltaisena globaalin hallinnan kanssa, mutta humanitaarisen hallinnan tavoite on pelastaa ihmishenkiä, vähentää kärsimystä ja parantaa heikoimmassa asemassa olevien ihmisten asemaa (Barnett 2013, 380). Humanitaarinen järjestys koostuu ei-valtiollisista ja valtioiden välisistä järjestöistä sekä kasvavassa määrin sosiaalista vastuuta korostavista yrityksistä (Barnett 2010a, 1–2). Vastuu esimerkiksi pakolaisista on siirtynyt yhä enemmän yksittäisiltä valtioilta monikansallisille järjestöille, kuten UNHCR:lle (ks. Hyndman 2000,

XXV). Humanitaarisen toiminnan ja hallinnan voidaan nähdä representoivan tiettyä kansainvälistä yhteisöä vetoamalla tietyllä tapaa universaaleihin normeihin ja velvollisuuksiin (Barnett 2008, 241–242). Barnett’n (2008, 236) mukaan kansainvälinen yhteisö voi edustaa tiettyjä kulttuurisia linjauksia ja Duffield (2014), katsoo, että humanitaarinen toiminta on osa tiettyä poliittista järjestystä. Kansainvälinen yhteisö tarjoaa humanitaariselle toiminnalle eettisen pohjan, jonka perusteella apua tarjotaan sitä tarvitseville. Humanitaariset toimijat puolestaan käyttävät kansainvälisen yhteisön diskurssia perustamaan moraalisen auktoriteettinsa, jonka perusteella ne muiden puolesta ”puuttuvat” ihmisten elämään ja muuttavat paikallisia yhteisöjä. (Barnett 2008, 240.) Katson tässä tutkielmassa, että humanitaarinen hallinta ja sitä konkreettisesti ilmentävä humanitaarinen toiminta representoivat ja uusintavat globaalia (neo)liberaaliin hallintaa ja sen ympärille muodostunutta kansainvälistä yhteisöä ja sen normatiivista viitekehystä. Siten pakolaisten ymmärrys ja tarkastelu on suhteessa kansainväliseen yhteisöön ja pakolaisuutta tarkastelemalla voidaan löytää myös kansainvälisen yhteisön keskeisimpiä haasteita, kuten Hurrel (2011, 86) toteaa.

Humanitaarinen hallinta on siis osa globaalihallintaa. Tätä tukee Barnett’n (2008, 244) näkemys, siitä että humanitaaristen, ihmisoikeus- ja kehitysjärjestöjen voidaan nähdä olevan yhteydessä globaalin hallinnan projekteihin, joiden tarkoituksena on edistää liberaalia maailmanjärjestystä. Hänen mukaansa humanitaarisen toiminnan perinne itsessään on sijoitettavissa liberaaliin ideologiseen perinteeseen.²⁷ Siksi humanitaarinen toiminta ja hallinta on täten tietyn yhteisön tuote, ei universaalien yhteisön. Vaikka näillä (neo)liberaaleilla arvoilla saattaa olla universaali ulkoasu, humanitaarisen toiminnan historia reflektoi todellisuudessa monia niitä jännitteitä, joita on ”läntisen maailman” ja ”ei-läntisen maailman” välillä. (Barnett 2008, 244, 252; ks. myös Chimini 2000, 244.) Humanitaarisen toiminnan perustavanlaatuisiksi piirteiksi on nähty yritys levittää tämän ”kansainvälisen yhteisön” arvoja ja käytäntöjä sinne mistä ne puuttuvat. Humanitaarinen toiminta ja humanitaarinen hallinta ei siksi ehkä niinkään ilmennä tiettyä maailmanjärjestystä vaan enemmänkin kansainvälisiä yhteisöjä. (Barnett 2008, 244, 252.) Tätä ajatusta seuraten liitän humanitaarisen hallinnan globaaliin (neo)liberaaliin hallintaan ja siihen kytkeytyvään kansainväliseen yhteisöön, todeten samalla, että humanitarianismi ja humanitaarinen toiminta on yhdistettävissä myös muunlaisiin hallinnan teoretisointeihin.

Humanitaarinen toiminta ilmentää ja tuottaa kansainvälistä yhteisöä. Humanitaarista kansainvälistä yhteisöä on sanottu yhdistävän kolme käsitettä: humanismi – usko siihen, että kaikki ovat yhtäläisesti

²⁷ Liberalismi on yhdistetty maailmankulttuuriin, jota kuvaavat periaatteet individualismista, universalismista, vapaaehtoisesta auktoriteetista (voluntary authority), rationaalisesta prosessista ja maailmankansalaisuudesta (Barnett 2008, 244).

arvokkaita koska kaikki ovat ihmisiä, universalismi – on arvoja, jotka ylittävät kulttuuriset, historialliset ja poliittiset jaot sekä kolmantena kosmopolitanismi²⁸ – usko siitä, että velvollisuudet, uskollisuudet ja vastuulla ei ole maantieteellisiä rajoja. (Barnett 2008, 240; ks. myös Calhoun 2008, s. 73, 83–84.) Humanitaarista toimintaa koskee narratiivi, jonka mukaan kansainvälinen hallinta on merkki sivilisaation edistyksestä. Edistyksen narratiivit voivat muodostua toimintapolitiikan ohjelmiksi, jossa määritellään se mikä nähdään edistykseenä. (Kennedy 2004, 137–138.) Siten edistys ja kansainvälinen hallinta voivat näyttäytyä globaalia (neo)liberaalia hallintaa noudattaessa esimerkiksi taloudellisen järjestelmän ja erilaisten toimintatapojen noudattamisena.

Katson, että humanitaarinen hallinta manifestoituu erilaisissa humanitaarisen toiminnan lähestymistavoissa. Humanitaarisen toiminnan piirteitä on pyritty luokittelemaan ja kuvaavamaan useilla eri tavoilla (ks. esim. Barnett 2011a; Barnett & Snyder 2008, 145–146; Breakey 2012, 54; Forsythe 2001; O’Callaghan & Pantuliano 2007, 29; Barnett & Snyder 2008, 145–155.)²⁹ Mielestäni humanitaarisen toiminnan ja siten hallinnan lähestymistavat voidaan jaotella karkeasti kahteen; perinteiseen ja uudenlaiseen/liberaaliin. Perinteinen humanitaarinen toiminta on kapeampaa ja tavoitteiltaan vaatimatonta sekä apoliittista. Uudempi, väitetyn poliittinen ja tavoitteiltaan ”kunnianhimoisempi” toiminta kuvaavaa toista humanitaarisen lähestymistavan tyyppiä. Tässä tutkimuksessa keskityn erityisesti uuden humanitaarisen hallinnan piirteisiin, jonka kuitenkin katson rakentuvan ikään kuin perinteisen humanitaarisen hallinnan päälle.

Ensimmäinen kapeampi humanitaarisen toiminnan lähestymistapa keskittyy perinteiseen suojeluun. Tämä tarkoittaa raportoinnin, suostuttelun ja tuomitsemisen keinoja, jolla pyritään ajamaan heikompien etuja, laki-instrumenttien ja suojelevien toimintapolitiikkojen kehitystä ja saamaan valtiot ratifioimaan nämä ja toimimaan niiden mukaisesti. (Breakey 2012, 54; ks. myös Forsythe 2001; O’Callaghan &

²⁸ Kosmopolitanismi on osa globalisaatiokehitystä, jossa maailma on yhä kasvavassa määrin yhteydessä toisiinsa. Kosmopolitanismi tuo esille nämä globalisaation yhteyksien (interconnectedness) eettiset velvollisuudet. Hätätilanteisiin vastaaminen – humanitaarisen avun tarjoaminen, on yksi globalisaation tunnuspiirteistä. (Calhoun 2008, 85–87.) Kosmopoliittinen perinne universalismin piirteineen voidaankin nähdä liberaalin perinteen jatkumona.

²⁹ Humanitaaristen toimijoiden toimintaa on jaoteltu erilaisiin tyyppeihin. Humanitaarista toimintaa voidaan käsitteellistää sen perusteella, onko toiminta poliittista vai ei. Apoliittinen toiminta ei pyri muuttamaan hallintaa, joka saattaa aiheuttaa kärsimystä, poliittinen toiminta taas pyrkii tähän. Humanitaarista toimintaa voidaan käsitteellistää myös sen perusteella ovatko toiminnan tavoitteet kunnianhimoisia vai vaatimattomia. (Barnett & Snyder 2008, 145–146; Breakey 2012, 54; ks. myös Forsythe 2001; O’Callaghan & Pantuliano 2007, 29; Weiss and Barnett 2008, 145–155.) Humanitaarisen toiminnan voidaan nähdä jakautuneen ns. ”perinteisiin” ja ”uudistamista yrittäviin” (Barnett 2011a, 168–169). Kahdesta eri muodosta on käytetty myös jaottelua hätäapuun kohdistuvaan (emergency) ja alkemistiseen humanitaariseen toimintaan (Barnett 2011a, 35). Barnett & Snyder (2008) jakavat puolestaan humanitaarisen toiminnan neljään eri luokkaan sen suhteen onko toiminta apoliittista vai poliittista ja toisaalta hyväksyvätkö toimijat sitoumuksia (constraints) vai muuttavatko ne näitä (erityisesti kentällä). Nämä jaottelut ovat ”bed for night”, ”do no harm”, ”kokonaisvaltainen rauhanrakentaminen”, ”back a decent winner”

Pantuliano 2007, 29.) Kapeampi tapa käsittää määrittelyn puolueettomasta (impartial), neutraalista ja itsenäisestä avun tarjoamisesta konfliktien ja luonnonkatastrofien uhreille. Näkökulma käsittää pyrkimyksen pelastaa riskinalaisten ihmishenkiä hoitamalla ”oireita”, ei kärsimyksen syitä. Humanitarianismi tämän näkökulman mukaan pysyy erillään politiikasta ja valtioista. Näin ollen humanitarianismi pyrkii vähentämään kärsimyksen määrää, ei kokonaan pysäyttämään sitä. (Barnett 2011a, 168–169; Barnett 2013, 382–383; Dillion & Reid 2000, 121; Duffield 2014, 77, 79.) Perinteinen humanitaarinen toiminta on pyrkinyt antamaan hätäapua (Stockton 1998, 355–356; ks. myös Barnett & Snyder 2008). Tämä etenkin ennen kylmän sodan loppua vallalla ollut lähestymistapa näkee, että humanitaarinen apu on universaali oikeus (Duffield 2014, 77).

Uusi, laajempi humanitaarinen lähestymistapa on yleistynyt 1990-luvulta lähtien (Duffield 2014, 75–76; Hendrickson 1998, 238). Laajempi määrittely käsittää toimintaa, jonka tarkoituksena on helpottaa kärsimystä, estää ennaltaehkäistävät vahingot, pelastaa riskinalaisia ihmishenkiä ja parantaa heikossa asemassa olevien ihmisten elämää (Barnett 2013, 388). Humanitaaristen työntekijöiden ja toimijoiden on sanottu alkaneen uskoa siihen, että ihmishenkien pelastamisen todellinen merkitys on säästää nämä kärsimyksiltä, jotka asettivat nämä heikkoon asemaan ensisijaisesti ja siten voidaan nähdä, että toiminta on poliittista (Kent 2004, 119–120; ks. myös Barnett 2013, 388). Laajempi lähestymistapa on keskittynyt myös hätäavun suojelemiseen (relief protection). Avun antamisen lisäksi lähestymistavassa on ajettu oikeutta perustavanlaatuisiin tarpeisiin ja vähentämään hädänalaisten ihmisten haavoittuvuutta hyväksikäytölle (Bonwick 2006, 271; Breakey 2012, 54; ks. myös Forsythe 2001). Humanitaarisessa toiminnassa on esimerkiksi yhä enemmän temaattisia ohjelmia, jotka tähtäävät sukupuolittuneelta väkivallalta suojelemiseen tai lasten suojelemiseen (O’Callaghan & Pantuliano 2007, 8). On väitetty, että 1990-luvun puolen välin jälkeen on tullut yleisemmäksi, että humanitaarisen avun antajat avullaan pyrkineet poliittisiin tai aseellisiin päämääriin, erityisesti pyrkimällä puuttumaan kärsimyksen juurisyihin (ks. esim. Barnett 2008; Barnett 2010a; Barnett 2011a; Breakey 2012; Duffield 2014; Ferris 2011b; Hendrickson 1998; Kent 2004; O’Callaghan & Pantuliano 2007).

Barnett & Snyder (2008, 150–153) näkevät, että jostakin humanitaarisesta toiminnasta on tullut osa kokonaisvaltaista rauhanrakennusta. Uuden humanitaarisen toiminnan teknokraattiseen luonteeseen kuuluu valta päättää ongelmien määrittely, mikä ilmentää sen poliittista luonnetta. Uudenlainen humanitaarinen lähestymistapa näkee, että neutraalisuus ei ole aina mahdollista, erityisesti uudenlaisten sotien vuoksi ja toisaalta siksi, että avulla on aina poliittisia vaikutuksia. (Barnett & Snyder 2008, 150–153.) Uutta humanitaarista lähestymistapaa on kutsuttu liberaaliksi ja sen on nähty ajanvan liberaalin

rauhan tavoitteita (Duffield 2014). Mikäli oletetaan, että humanitaariset toimijat problematisoivat rauhaa ja puuttuvat kärsimyksen juurisyihin, on näiden muodostettava käsityksensä siitä, mikä yhteiskunnan rakenteissa on vialla ja miten ne tulisi korjata. Tästä mallina voi toimia esimerkiksi liberaalin markkinademokratian mukainen yhteiskunta.

Kuitenkin uutta, laajempaa humanitaarista toimintaa ohjaa edelleen neutraalisuuden, puolueettomuuden, humanismin ja riippumattomuuden periaatteet, mutta niitä ei välttämättä aina noudateta (Barnett 2011a, 35). Uusi lähestymistapa on kuitenkin luonteeltaan perinteistä ehdollisempi; humanitaarisen toiminnan ei tulisi tehdä vahinkoa tai lisätä väkivaltaa sen pyrkiessä vähentämään väkivallan vaikutuksia. Uusi lähestymistapa vahvistaa hätäavun ja kehityksen linkitystä, konfliktien ratkaisua ja sosiaalista rekonstruktiota. Uusi humanitaarinen lähestymistapa on myös välillä muodostanut kumppanuuksia kansainvälisten poliittisten taloudellisten ja hallinnan instituutioiden sekä aseellisten joukkojen kanssa. Sopimuksia tehdään paikallisten poliittisten ryhmittymien kanssa, jotta apu saadaan perille. Toimintapolitiikan tasolla poliittinen ehdollisuus viittaa toimiin, jossa valtionhallinto ja kansainväliset apujärjestöt toimittavat apua niillä ehdoin, että avun vastaanottajat pyrkivät hyvän hallinnan kriteereihin, jota globaali liberaali politiikka määrittelee. Paikallisella tasolla tämä tarkoittaa avun toimittamista poliittista ratkaisua tukevasti. (Duffield 2014, 75–76.)

Barnett (2008) puhuu uuden humanitaarisen toiminnan haasteesta partikulaaristen ja universaalien arvojen välillä. Esimerkiksi eri yhteisöjen (kansainvälinen, kansallinen, alueellinen, kulttuurinen jne.) prioriteetit, sille kuka pelastetaan, voivat erota. Kärsimykseen puututtaessa on todennäköistä, että se perustuu avustustyöntekijöiden kulttuurisesti tuotettuun tietoon (Barnett 2008, 241–242; Kennedy 2004, 122). Tällä kulttuurisesti tuotetulla tiedolla arvioidaan myös esimerkiksi paikallisten instituutioiden ja yhteisöjen käytäntöjä, kun mietitään mitä pitäisi uudistaa (Barnett 2008, 241–242, 258). Universalismin ja partikularismin suhde on näkyvillä myös pakolaisleireillä, jossa kansainvälisen pakolaisregiimin ja paikallisten kulttuurisen ja poliittisen toiseuden elementit ovat esillä (Hyndman 2000, 88). Universalismin ja partikularismin jännite on tärkeää pitää mielessä, kun tarkastellaan hallintaa ja toiminnan keinoja, sillä jos humanitaarinen hallinta ilmentää tiettyä yhteisöä, niin toiminta voi saada tiettyjen ajattelutapojen ohjaamia piirteitä.

Uuden ja laajemman humanitarismin on nähty kasvavassa määrin institutionalisoituneen. Toiminta on kehittynyt järjestäytyneemmäksi, laajamittaisemmaksi ja laskelmoivammaksi. Tämä voi olla myös hyvä asia, sillä institutionalisoituminen voi lisätä tehokkuutta, objektiivisuutta ja toiminnan rationaalisuutta. Rationalisoitumisen myötä on kehitetty erilaisia standardisoituja toimintaohjeita

(codes of conduct), vastuumekanismeja, sääntöjä ja prosesseja tehokkuuden varmistamiseksi. Samanaikaisesti humanitaarinen toiminta on byrokratisoitunut ja eriytynyt osaamisen mukaan. Ajan saatossa tietyt normit, standardit ja moraaliset ja eettiset mallit institutionalisoituvat ja niistä on saattanut tulla järjestön toiminnan pohja. Institutionalisoituminen voi mahdollistaa kuitenkin humanitaaristen järjestöjen kasvavan vallankäytön, sillä niille on annettu auktoriteetti puuttua (intervene) ihmisten elämään. Vaikka institutionalisoituminen voi parantaa humanitaarista toimintaa, se voi johtaa uuden hallinnan muotoihin. Mahdollisuus vallankäyttöön näkyy myös asiantuntijuuden kasvun myötä. (Barnett 2008, 236–237, 242, 255, 258.). Asiantuntijuuden kasvu näkyy esimerkiksi siinä, että humanitaariset järjestöt keräävät laajalti informaatiota, jonka muuttavat tiedoksi ja jolla voidaan edelleen ohjata toimintaa ja luoda sosiaalista todellisuutta (Ilcan & Rygiel 2015, 345; Barnett 2008, 258). Siten institutionalisoituminen voi toisaalta parantaa toimintaa, mutta pitää sisällään aina vallankäyttöä.

Tietynlainen institutionalisoituminen, rationalisoituminen, byrokratisoituminen ja tehokkuuden tavoittelemisen voidaan mielestäni yhdistää globaalin (neo)liberaalin hallinnan piirteisiin. Myös globaalin (neo)liberaalin hallinnan piirteissä keskeistä on tiedon jakaminen, suhteellinen etu ja koordinaatio (Duffield 2014, 44–45). Siten uudenlainen humanitaarisen hallinnan voidaan nähdä pitävän sisällään biopoliittisen näkökulman siitä, että elämää voidaan säännellä. Toimintapolitiikkojen muodostamiseen kuuluu tietyllä tapaa elämän problematisointia ja tämä synnyttää episteemisiä ja poliittisesti päteviä elämän ”järjestämissä” (ordering) ongelmiksi, jotka tarvitsevat jatkuvaa toimintapolitiikan huomioita ja ratkaisuja toimintapolitiikan muotoilijoilta. (Dillion & Reid 2000, 133–134.) Mikäli katsotaan, että uusi humanitarianismi nojaa liberaalin rauhan käsitteisiin, voidaan nähdä, että institutionalisoituminen ja siihen kuuluvat toimintapolitiikat, standardit ja mallit voivat ilmentää myös tapaa ymmärtää sitä, miten turvallinen ja kehittynyt elämä tulisi järjestää. Esimerkiksi Ngondi-Houghton (2009) näkee, että esimerkiksi ihmisoikeusjärjestöjen työ on saanut neoliberalin hallinnan piirteitä. Kansalaisjärjestöjen työssä on siirrytty managerialismin ja rationalismin lähestymistapoihin. Siten järjestöt ovat kehittäneet työkaluja, protokollia ja strategioita sekä viitekehyksiä. Toimintaa on alettu monitoroida, evaluoida ja vaikutuksia arvioida. Näin toimintaan keskittyvät, arvoperustaiset toiminnot on korvattu. (Ngondi-Houghton 2009, 174.) Katson, että nämä kehityskulut ilmentävät humanitaarisen toiminnan institutionalisoitumista. Institutionalisoitumisen, standardien, mallien ja toisaalta toimintatapojen voidaan nähdä myös ohjaavan humanitaarista toimintaa. Nämä puolestaan, voivat sijoittua tietynlaisiin piileviin oletuksiin ja olla tässä mielessä myös hallinnan keinoja.

Vallankäyttö liittyy myös humanitaarisen hallinnan emansipatoriseen pyrkimykseen. Humanitaarisen toiminnan tavoitteena on Barnett'n (2008) mukaan emansipaatio, joka kuitenkin saa muotonsa tietyn kontrollin ja hallinnan rakenteen mukaisesti. Humanitaarinen toiminta pyrkii tuottamaan toiminnallaan sellaisia lopputuloksia, joiden avulla haavoittuvassa asemassa olevan pystyvät paremmin hallitsemaan kohtaloaan. Kuitenkin, juuri se sama sosiaalinen suhde, joka mahdollistaa ”vapauttamisen” (liberate) pitää sisällään myös mahdollisuuden kontrolliin, jossa emansipatorisissa projekteissa saatetaan aloittaa uudenlaisia hallinnan rakenteita sekä valtasuhteita. (Barnett 2008, 242.) Vallankäytön suhde näkyy mielestäni esimerkiksi siinä, keneen emansipaatioon tähtäävä toiminta päätetään kohdistaa. Esimerkiksi, humanitaarisia järjestöjä sitovat resurssit ja niiden rajallisuuden vuoksi niiden tulee päättää siitä, kenen kärsimykseen vastataan ja kenen ei, ja millaista apua tarjotaan ja millaisilla ehdoilla (Barnett 2008, 251). Humanitarianismi on siten emansipatorinen projekti, joka pyrkii vapauttamaan yksilöjä kärsimyksestä ja lisäämään yksilön kapasiteettia päättää omasta kohtalostaan. Riskinä kuitenkin on, että emansipatoriset projektit pyrkivät hallitsemaan hyväntekeväisyyden kohteitaan. (Barnett 2008, 236.) Siten Barnett'n (2011b, 106) näkökulmasta humanitaarisen toiminnan emansipatorinen pyrkimys ja toisaalta vallankäytön suhde näkyy erityisesti pakolaisista puhuttaessa erityisesti paternalismin³⁰ ilmiön muodossa. Barnett ei ole ainoa, joka on nostonut huolen kapasiteetin kasvattamiseen tähtäävän toiminnan potentiaalisesta hallinnallisesta suhteesta. Ilcan & Rygiel (2015, 346) näkevät, että taitojen kehittäminen, jonka näen tietynlaisena kapasiteettien kasvattamisena, saattaa pitää sisällään näkemyksen pakolaisista potentiaalisena työvoimana poliittisten subjektien sijaan.

Humanitaarinen hallinta siten vertautuu mielestäni (neo)liberaaliin hallintaan. (Neo)liberaali hallinta ei perustu pakkoon vaan yhteistyön ja kumppanuuksien periaateisiin. Tästä näkökulmasta on tärkeää, että ”köyhät” jakavat (neo)liberaalin hallinnan tulevaisuuden tavoitteet. Tähän kuuluu köyhien voimaannuttaminen (empower) liberaalin hallinnan liittolaisina. Voimaannuttaminen onkin yksi (neo)liberaalin hallinnan ja uudistuksen keskeinen piirre. Siksi ”köyhät” eivät pelkästään ole uhreja vaan myös itsenäisiä toimijoita. Liberaali hallinta pyrkii kuuntelemaan ”köyhiä” ja auttamaan muutoksen tekemisessä. (Neo)liberaalin hallinnan näkökulmasta ongelmana kuitenkin on se, että ”köyhät” eivät välttämättä kykene tekemään oikeita päätöksiä. (Duffield 2014, 126–129.)

Barnett (2008) toteaa, että humanitaariset toimijat haluavat luoda suvereenin ja omatoimisen yksilön. Humanitaariset järjestöt osallistuva hallintaan, jonka tarkoituksena on esitellä uudenlaista itsesääntelyä.

³⁰ Paternalistinen lähestymistapa tarkoittaa sitä, että puututaan yksilön vapauteen sillä perusteella, että puuttuja tietää mikä on puututtavan henkilön parasta. Paternalistinen humanitarianismi siten käyttää huolehtimista ja kontrollointia tätä kautta. Siten paternalismi on määräämistä ja vallankäyttöä ja hallintaa. (Barnett 2011b, 107, 113.)

Tämä linkittyy tiettyyn poliittiseen järjestykseen. (Barnett 2008.) Mielestäni (neo)liberaali poliittinen järjestys ilmentää tätä yksilön käsitettä hyvin, sillä (neo)liberalismissa ajattelutavassa pelätään autettavan tulevan riippuvaiseksi avusta (ks. Duffield 2014, 102–103). (Neo)liberaaliin hallintaan kuitenkin lopulta kuuluu käsitys ”oikeanlaisesta” oman vapauden käyttämisestä. Siten on mahdollista paikantaa, että emansipaatioissa voi olla kyse myös neoliberalin hallinnan toimintalogiikasta, kun puhutaan itsehallinnasta. Neoliberalissa ajattelutavassa yhteiskuntaa pyritään autonomisoimaan tiettyjä taloudellisia ja yritysten malliin pohjautuvia toimintalogiikkoja noudattaen. Samanaikaisesti taustalla on (neo)liberaali käsitys tietystä toiminnan tavasta, jolla yksilöllä on vapaus toimia – rationaalisesti ja ulkoa asetetulla tavalla. (Burchell 1996, 28.) Jaeger (2010, 62–63) näkee esimerkiksi koulutuksen ja informaation jakamisen edistämisen yhdistyvän toimintaan, joka pyrkii voimaannuttamaan ihmisiä toimimaan ”omasta puolestaan” ja parantamaan autettavien resilienssiä ja täten hän liittää ne (neo)liberaalin hallinnan piirteisiin.

Humanitaarista hallintaa on tarkasteltu myös esimerkiksi resilienssin käsitteen kautta. Yhtenä vastauksena monisyyisiin kriiseihin on nähty resilienssi eli niin kutsuttu omaan apuun turvautuminen. Omaan apuun turvautuminen tapahtuu jatkuvalla pysyvään hätätilaan sopeutumisella sellaisessa konfliktinjälkeisessä ympäristössä, jossa valtion ja korporatiivisen sosiaalisen velvollisuuksien nähdään kadonneen. Katastrofitilan resilienssi voidaan nähdä yhtenä uutena kaukaisen hallinnan muotona. (Duffield 2014, XXII.) Resilienssi onkin nähty yhtenä neoliberalin hallinnan muotona, jossa katastrofitilanteessa yksilöstä, kuten eloonjääneestä, tehdään turvallisuustoimijoita ja näitä pyritään vastuullistamaan (Hyvönen & Juntunen 2014; Tierney 2015). Katson, että myös resilienssillä pyritään emansipaatioon, pakolaisten vapauttamiseen tietyllä tavalla kärsimyksestä ja siten käsittelen resilienssiä uuden humanitaarisen hallinnan piirteissä enkä globaalin (neo)liberaalin hallinnan piirteissä, johon sen voisi myös sijoittaa.

Ilcan & Rygiel (2015) kutsuvat neoliberaliin hallintaan kuuluvaa autettavan voimaannuttamiseen tähtäävää toimintaa ”resilienssi-humanitarianismiksi”. Resilienssi-humanitarianismin keinoin pyritään ”vastuullistamaan” pakolaisia osallistumaan oman tilanteensa hallintaan esimerkiksi osallistumalla päivittäiseen leirien hallintaan. (Ilcan & Rygiel 2015, 343.) Humanitaariset järjestöt ovat alkaneet hätätiloihin vastaamisen sijasta ylläpitää ja ”hoitaa” (care) ja leirien koordinaatiota ja hallintaa vastauksena kasvavaan epävarmuuteen pakolaisleireillä. Pakolaisille ja heikoimmassa asemassa oleville pyritään antamaan apua, jotta nämä sopeutuvat kriisiin. Yksilöt eivät ole avun passiivisia vastaanottajia vaan heidän voidaan potentiaalisesti muuttaa vastuullisiksi ja resilienteiksi subjekteiksi.

(Ibid, 337.) Esimerkiksi koulutus, demograafisten kyvykkyyksien identifioiminen ja yksittäisten kotitalouksien taitojen ja kapasiteetin vahvistaminen voidaan nähdä kriisien kestävyvyn kasvattamisena. Tämä kuitenkin pitää sisällään ajatuksen pakolaisista hallittavina subjekteina. Siten informaation kerääminen, tuottaminen ja välittäminen toimivat hallinnan tekniikkoina, jossa pyritään kokoamaan resiliентtejä yhteisöjä, mutta passiivisia leirien asukkaita. (Ibid 2015, 345.)³¹

Ylipäättänsä erilaisista trendisanoista³², kuten osallistamisesta, voimaannuttamisesta ja köyhyiden vähentämisestä on tullut kehitysdiskurssin trendisanoja (buzzwords). Nämä sana maalaavat maailmaa, jossa jokainen saa osallistua päätöksentekoon ja voi vaikuttaa omaan elämäänsä. (Brock & Cornwall 2005, 1043–1044.) Osallistumisesta (participation) on tullut yleinen trendi, joka liittyy mielestäni voimaannuttamiseen ja yksilön resilienssin lisäämiseen. Osallistamisella on tavoiteltu oikeudenmukaisuuden, ihmisarvon ja muiden arvojen parantamista eikä niinkään tehokkaiden ja toimivien päätösten parantamista (Barnett 2011a, 219). Apujärjestöjä on myös syytetty niiden omiin ennakko-oletuksiin nojaavasta toiminnasta ja siksi apujärjestöt ovat yrittäneet tiedostamisen seurauksena konsultaatioiden ja paikallisten kanssa tehdyllä yhteistyöllä vastaamaan näihin ennakko-oletuksiin. Silti, vaarana on edelleen se, että ”universaali tieto” ohittaa paikallisen tiedon tätä ylempiä arvoisempaa. (Barnett 2008, 241–242, 258.)

Osallistaminen on kuitenkin nähty melko ongelmallisena ja haasteellisena huolimatta sen hyvistä aikomuksista. Esimerkiksi osallistaminen saattaa pitää sisällään näkemyksen siitä, että yksilön pitäisi olla vapaa ja tätä kautta kykeneväinen osallistua markkinoiden toimintaan. Osallistamisen painotuksen korostaminen voidaan myös nähdä auttajien tarpeena vapauttaa yksilö valtiosta. (Barnett 2011a, 219.) Osallistaminen ja voimaannuttamisen käsitteiden on myös nähty pitävän sisällään ajatuksen hallittavasta, kontrolloitavasta ja säänneltävästä maailmasta (Brock & Cornwall 2005). Osallistaminen ylipäättänsä on nähty ongelmallisena, erityisesti johtuen auttajien ja autettavien eroavista käsityksistä ja auttajien asenteista (ks. Akua Anyidoho 2012; Barnett 2011a, 216; Billerbeck 2015, 305; Chapaux & Wilen 2011, 534; Donais 2009, 8).³³ Osallistamisen ja paikallisen yhteisön huomioimiseen tähtäävä

³¹ Voimaannuttaminen (empowerment) voidaan nähdä tietyllä tapaa depolitisointina. Pakolaisleireillä esimerkiksi se toisaalta rohkaisee pakolaisia hyväksymään leirielämän lähtökohdat mutta myös jättää huomiotta moniin poliittisiin asioihin leirin sisällä ja ulkopuolella. (Ilcan & Rygiel 2015, 344.)

³² Trendisanat ovat ideologisia konstruktioita. Niitä käytetään paljon, mutta trendisanoja myös käsitetään eri tavoin. Termit eivät koskaan ole neutraaleja. Trendisanat yhdistyvät valtavirran kehitysdiskurssiin samalla tavalla kuin omistajuus, luotettavuus, hallinta ja kumppanuuden käsitteet, jotka pyrkivät saamaan aikaan neoliberaalin mallin maailmaa. (Brock & Cornwall 2005.)

³³ Esimerkiksi Akua Anyidoho (2012), osoittaa, että Ghanaan suuntautuneessa projektissa ongelmallista oli se, että projektia suunnitellessa ei oltu otettu huomioon väestön ja alueen ominaisuuspiirteitä ja toisaalta käsitykset osallistumisesta ja sen merkityksestä saattoivat erota. (Akua Anyidoho 2012.) Paikallisten osallistamisessa ongelmallisena on nähty esimerkiksi

toiminta linkittyy tutkielmassa emansipaation pyrkimykseen, jossa autettavaa pyritään voimaannuttamaan, jotta tämä voi päättää omasta kohtalostaan, - osallistumisen keinoin.

Aineiston analyysia helpottaakseni olen laatinut tiivistelmän (uutta) humanitaarista hallintaa koskevasta kirjallisuudesta. Tiivistelmässä olen erotellut humanitaarisen hallinnan yleiset piirteet, uuden humanitaarisen hallinnan yleiset piirteet sekä institutionalisoitumista ja emansipaatiota koskevat piirteet. Tiivistelmä on löydettävissä liitteestä 2.

rauhanrakennuksen kontekstissa paikallisten määrittäminen ja valikoituminen. Lähtökohdat osallistumiselle voivat olla konfliktitilanteissa liian haastavia valtaosalle väestöstä ja siten alueen eliitti saattaa valikoitua paikallisen äänen edustajaksi. (ks. esim. Billerbeck 2015, 305; Chapaux & Wilen 2011, 534.) Paikallisten osallistamisessa etenkin konfliktien jälkeisessä yhteiskunnissa on nähty ongelmana eräänlainen patologisaatio (pathologization), jossa paikalliset nähdään traumatisoituneina, irrationaalisina sekä toimimattomana yhteisönä, joka ei tämän vuoksi kykene aktiiviseen toimintaan. Tämän kaltainen ”uhriuttaminen” mahdollistaa kansainvälisen yhteisön ”paternalistisen” asenteen. Auttajien paternalistinen asenne vaikuttaa puolestaan paikallisten suhtautumiseen negatiivisesti, huolimatta siitä, että ulkopuoliset interventiot pyrkivät ottamaan toimintaan mukaan paikallisia, - usein kuitenkin intervention sanelemien ehtojen tarkassa valvonnassa. (Donais 2009, 8.) Toisaalta osallistaminen voi olla ad hoc -tyyppistä ja riippuu niistä henkilöistä, jotka ottavat paikalliset huomiot mukaan esimerkiksi toimintaohjelmiin (Barnett 2011a, 216).

5. KRIITTINEN DISKURSSIANALYYSI JA AINEISTO

Pro gradu -tutkielmassani analysoin UNHCR:n humanitaarisen toiminnan toimintasuunnitelmia (neo)liberaalin globaalin hallinnan ja humanitarianismin teoreettista viitekehyksestä kriittisen diskurssianalyysin avulla. Eräänlaisena taustaoletuksena tutkimuksessa on biopolitiikka, joka mahdollistaa globaalin (neo)liberaalin ja humanitaarisen hallinnan tarkastelemisen kriittisestä näkökulmasta. Globaali (neo)liberaali ja humanitaarinen hallinta näyttäytyvät tutkimuksen viitekehyksessä uudenlaisina biopoliittisina hallinnan keinoina ja menetelminä. Taustalla tutkimusaiheessani on lisäksi humanitaarisen toiminnan politisoituminen. Humanitaarista toimintaa koskevassa keskustelussa politisoituminen on yhdistetty useasti niin kutsuttuun ”uudenlaiseen” tai ”laajempaan” humanitaariseen lähestymistapaan ja siten hallintaan. Esimerkiksi Barnett (2008), Duffield (2014) ja Ilcan & Rygiel (2015), Lynch (2017) sekä Lynch & Schwarz (2016) ovat paikantaneet humanitaarisesta toiminnasta globaalin (neo)liberaalin hallinnan piirteitä. Toisaalta myös YK on nähty liberaalien arvojen ylläpitäjänä ja sen toiminnan on nähty perustuvan globaaliin (neo)liberaaliin hallintaan (Barnett 2008; Barnett 2010a, 21–30). Siten pyrin etsimään kriittisen diskurssianalyysin keinoin oletuksia, jotka yhdistyvät globaalin (neo)liberaalin hallinnan ja (uuden) humanitaarisen hallinnan diskursseihin. Katson, että nämä diskurssit ovat löydettävissä erilaisia uuden humanitaarisen hallinnan ja globaalin (neo)liberaalin hallinnan piirteitä paikantamalla.

Näin ollen, tutkimuskysymykseni on *miten globaalin (neo)liberaalin hallinnan ja (uuden) humanitaarisen hallinnan diskurssit ilmenevät UNHCR:n vuosien 2017-2018 toimintasuunnitelmissa?* Tutkielmassa pyrin tarkastelemaan myös väitettä siitä, että uusi humanitaarinen hallinta ja toiminta representoi ja on osa globaalia (neo)liberaalia hallintaa. Tätä kautta voin osallistua humanitaarisen toiminnan politisoitumista koskevaan keskusteluun.

5.1. Kriittinen diskurssianalyysi menetelmänä

Diskurssianalyysin filosofisena ontologisena ja epistemologisena lähtökohtana on sosiaalinen konstruktionismi, joka olettaa, että kielenkäyttö on osa todellisuutta (Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 17; ks. myös Potter & Wetherell 1987, 34; Suoninen 1999.) Kielen käytöllä jäsennetään maailmaa ja täten luodaan kategorioita ja merkityksellistetään asioita (Jokinen 1999, 48–49). Näitä merkityksiä ylläpidetään ja muokataan ihmisten välisessä kanssakäymisessä (Jokinen & Juhila 1999, 54). Lisäksi, näitä merkityksiä rakennetaan tiettyjen seurauksien aikaansaamiseksi (Potter & Wetherell 1987, 43;

Fairclough 1989). Konstruktivistisessa lähtökohdassa käsitys totuudesta on relativistinen ja semanttisten järjestelmien tuotos linkittyy kielen käytäntöihin. Lähestymistavassa korostuu intersubjektiivinen käsitys maailmasta, jossa toimija (ja tutkija) on aktiivisesti osa maailmaa (Kratochwil 2008, 80, 82, 86–88, ks. myös Guzzini 2000; Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 26).

Diskurssianalyysi ei ole yksiselitteisesti menetelmä, vaan sitä on myös kuvailtu väljänä teoreettisena viitekehyksenä (ks. esim Potter & Wetherell 1987, 175) sekä metodologisena viitekehyksenä (ks. Ilmonen 2007, 126). Näin se mahdollistaa moninaisia painopisteitä ja menetelmällisiä sovelluksia tutkimuksessa (Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 25). Jokinen, Juhila ja Suoninen (2016, 17) käsittävät diskurssianalyysin kielenkäytön ja muun merkitysvälitteisen toiminnan tutkimiseksi, jossa analyysin kohteena on sosiaalisen todellisuuden tuotto erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä. Diskurssianalyysin tavat on mahdollista jakaa tarkkaa tekstiä ja sanoja (kieliopillisesti) analysoitavaan ja vähemmän kieliopillisia sanamuotoja analysoivaan lähestymistapaan (Fairclough 2003, 2). Tämä tutkimus keskittyy abstraktimpaan kielen ja tekstin analysointitapaan.

Diskurssit ovat sosiaalisissa suhteissa yhä uudelleen käytettyjä ja tunnistettavissa olevia tapoja kuvata ja merkityksellistää ilmiöitä, tapahtumia ja asioita tietystä näkökulmasta tietyllä tavalla (Mäntynen & Pietikäinen 2009, 27; ks. myös Fairclough 2003; Parker 1992, 5, 8, 10). Diskurssit voidaan nähdä merkitysten verkkoina, jotka muokkaavat maailmaa (Parker 1992, 5, 8, 10). Merkitysten verkkojen käsite juontuu merkitysjärjestelmän ajatuksesta. Merkitysjärjestelmässä sanat eivät ole merkityksellisiä itsenäisesti vaan suhteessa toisiinsa. Samanaikaisesti myös tekstit voivat synnyttää merkitysjärjestelmiä. (Fairclough 1989, 94, 97.) Diskurssit muodostavat tietorakennelmia- ja käsityksiä, joihin kuuluu arvojärjestelmiä ja syy-seuraussuhteita (Mäntynen & Pietikäinen 2009, 53; ks. myös Fairclough 1989, 55–56). Diskurssien voidaan nähdä nimeävän konkreettisia ilmiöitä todellisiksi ja siten mahdollistavan keskustelun näistä ilmiöistä muodostetuista abstraktioista kielen avulla (Parker 1992, 5, 8).

Tämä tutkimus sijoittuu kriittisen diskurssianalyysin lähestymistapaan. Kriittinen diskurssianalyysi näkee vallalla olevan sosiaalisen järjestyksen ja sosiaaliset prosessit tiettyjen todellisuuden näkemysten, eli diskurssien, konstituomana ja ylläpitämänä (Locke 2004, 1). Diskurssianalyysissa nähdään, että luonnollisina pidetyt asiat ja merkitykset voidaan tuottaa esimerkiksi retoriikan kautta ajaen tiettyjä tarkoituksia (ks. esim. Parker 1992, 31; Potter & Wetherell 1987, 117). Näin ollen nämä merkitykset voivat tuottaa uudelleen hallitsevia kulttuurisia ajattelutapoja (Parker 1992, 31). Tämän vuoksi näillä ajattelutavoilla ja niiden rajallisuuksilla voi olla vaikutuksia tietoon, uskomuksiin,

sosiaaliin suhteisiin ja yhteisöjen ja instituutioiden identiteetteihin (Fairclough 1989, 74). Siten diskurssit voivat voimia esimerkiksi instituutioiden uudelleentuottajina ja ylläpitäjinä (ks. esim. Parker 1992, 17–18). Usein erilaiset valtasuhteita sisältävät institutionaaliset käytännöt ovat tiedostamattomia ja ”luonnollisina” pidettyjä diskurssien tyyppejä (Fairclough 1989, 33–34). Esimerkiksi Parker (1992, 20) ja Fairclough (1989, 33–34) näkevät diskurssit ideologisina keinoina ylläpitää (epäoikeudenmukaista) valtaa. Diskurssianalyysin tutkimuskohteena on täten myös hahmottaa valtasuhteita esimerkiksi diskurssien hegemonisen muotoutumisen kautta ja tämän prosessin ideologisten seurausten kautta tai pohtimalla muutoksen mahdollisuutta. (Jokinen & Juhila 2016, 75.) Tekstit voidaan nähdä toimintana, jossa neuvotaan, representoidaan asioita kuten erilaisuutta tai identifikaationa, jossa kerrotaan, miten asia on (Fairclough 2003, 29). Siten tässä tutkimuksessa katson, että UNHCR:n Etelä-Sudanin pakolaisia koskevat toimintasuunnitelmat ovat toisaalta toimintaa ja representoivat sitä, millä tavoin oletukset toimivasta hallinnasta ohjaavat suunnitelmien ja tavoitteiden asettelua.

Diskurssianalyysin lähtökohta voi painottua moninaisuus -tai vakiinnuttamisaspektin mukaisesti. Moninaisuusaspektin mukaisessa lähestymistavassa ei välttämättä ole tarkempaa rajausta vaan aineistosta pyritään tunnistamaan kattavasti erilaisten diskurssien kirjo. Vakiinnuttamisaspektin mukaisessa lähestymistavassa tutkimuskysymys on valittu jo aineiston lukuvaiheessa eikä tarkoituksena ole paikantaa kaikkia aineistosta löytyviä diskursseja. (Jokinen & Juhila 1993, 77–78.) Diskurssianalyysin tutkimiseen tarvitaan analyttistä ilmiöiden tarkastelua käsitteiden kautta ikään kuin ilmiötä pysäyttäen (Mäntynen & Pietikäinen 2009, 39). Nämä analyttiset työkalut eli käsitteet johdan teoreettisista viitekehyksistäni, eli globaalista (neo)liberaalista ja humanitaarisesta hallinnasta. Siksi tutkimuksen lähtökohtana on vakiinnuttamisaspekti.

Tämän tutkimuksen menetelmällinen lähtökohta nojaa Fairclough’n (2003, 39–40, 55–56) käsitykseen oletuksista. Oletuksen käsitys on tietyllä tapaa linkitettävissä intertekstuaalisuuteen. Tekstit tekevät oletuksia, sillä se mitä tekstissä sanotaan, heijastetaan johonkin tietynlaiseen taustaan, jota ei kuitenkaan toisteta tekstissä vaan otetaan annettuna. Kuten intertekstuaalisuudessa, oletukset yhdistävät tekstit tietyllä tapaa muihin teksteihin. Silti, oletukset, toisin kuin intertekstuaalisuus, eivät yhdistettävissä suoraan tiettyihin teksteihin. Oletukset ovat liitettävissä enemmänkin siihen, mitä on kirjoitettu, sanottu tai ajateltu ”muualla”. Tähän liittyy usko siitä, että lukija on kuullut oletuksen muualla. (Fairclough 2003, 39–40.) Ilmiöt, kuten kumppanuus, solidaarisuus ja yhteiskunta nojaavat

yhteisesti jaettuihin ja annettuina otettuihin merkityksiin, yhteisesti hyväksyttyihin ”tosiasioihin” (common ground) (Ibid, 55).

Mielestäni näihin yleisesti hyväksyttyihin ”tosiasioihin” liittyy myös luonnollistamisen prosessin kautta hegemonisuus. Hegemonisia diskursseja analysoitaessa voidaan puhua yksinkertaistamisen prosessista, jossa tietoja tai käytäntöjä ”luonnollistetaan”. Voidaan kysyä esimerkiksi miten tiettyjen käytäntöjen tai tietojen sosiaalisesti tuotettu alkuperä hämärtyy, miten nämä alkavat näyttäytyä luonnollisilta itsestäänselvyyksiltä. Näitä luonnollistamisen kytkentöjä ei kuitenkaan välttämättä selitetä tekstissä. (Jokinen & Juhila 1993, 91–92.) Hegemonian kautta partikulaarinen voidaan universaaliksi.³⁴ (Fairclough 2003, 40–41.) Siten luonnollisina pidetyt asiat, kuten vaikkapa kehityksen mittaaminen talouden menestymisellä, voivat todellisuudessa pitää sisällään neoliberaaleihin arvoihin nojautuvan tietoperustan. Fairclough’n (2004, 55–56) toteaakin, että oletuksia on kolmenlaisia: eksistentiaalisia eli olemassaoloa koskevia oletuksia, propositionaalisia oletuksia (mitä saattaisi olla) tai arvoihin pohjautuvia oletuksia (mikä on hyvää tai tavoiteltavaa, esim. jos y uhkaa x:ää, niin x on tavoiteltavaa ja hyvää, y ei tavoiteltavaa). Tämän tutkielman kannalta erityisesti arvoihin pohjautuvat oletukset ovat mielenkiintoisia.

Fairclough’n (2003, 55) mukaan oletukset ja implisiittisyys ovat tärkeitä huomion kohteita, kun tarkastellaan ideologioita. Arvojärjestelmien ja niihin liittyvien oletuksien, kuten eksistentiaalisten ja propositionaalisten oletuksien voidaan nähdä kuuluvan tiettyihin diskursseihin. Diskurssit voivat pitää sisällään näkemyksen siitä, mitä on olemassa, mikä on mahdollista, tarpeellista ja mitä maailman haluttaisiin olevan. (Fairclough 2003, 58, 124.) Oletettuihin arvoihin liittyy myös evaluaatiota, eli arvioita siitä, mikä on hyvää tai tavoiteltavaa. Myös nämä otetaan usein ennalta annettuina. Evaluaatiot voidaan liittää diskursseihin, sillä evaluaatio voi liittyä implisiittisiin käsityksiin arvojärjestelmästä. (Ibid, 173.) Fairclough’n (2004, 58) mukaan on mahdollista yhdistää oletukset tiettyyn ideologiaan. Siten oletukset liittyvät myös hegemonisuuteen ja universalistamiseen, sillä tekstistä voi käydä ilmi ideologisia toimintoja oletusten kautta (Fairclough 2003, 58). Diskurssien ideologiset seuraukset voivat olla hyviä tai huonoja. Yleensä, potentiaalisia ideologisia seurauksia analysoitaessa keskitytään tarkastelemaan sellaisia käytäntöjä ja diskursseja, jotka legitimoivat erilaisia alistussuhteita. Tämä on kuitenkin lähinnä spekulatiivista päättelyä, erilaisten mahdollisuuksien pohtimista ja maalailua siitä

³⁴ Tämä tarkoittaa prosessia, jossa tietyistä, yksittäisistä identiteeteistä, intresseistä ja representaatioista, jotka ovat partikulaarisia, muodostuu universaaleja – eli yleisesti hyväksytyjä (Fairclough 2003, 40–41, 46). Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että talouskasvun uskotaan lisäävän yksilön hyvinvointia. Tämä käsitys kuitenkin sijoittuu länsimaiseen taloustieteeseen.

mitä diskurssi voi oikeuttaa. (Jokinen & Juhila 1993, 97.) Siten tutkielman analyysi on vahvan tulkinnallinen.

Tekstianalyysissä voidaan 1) identifioida keskeisempiä tekstissä representoituvia osia maailmasta – eli pääteemoja ja/tai 2) identifioida tiettyjä näkökulmia mistä tietyt osat maailmasta on representoitu. (Fairclough 2003, 129.) Analyysissä täten idenetifioidaan ensin pääasialliset teemat, jotka ovat löydettävissä tekstistä ja teemojen löytymisen jälkeen tutkitaan, mistä näkökulmasta teemat ovat representoituneet. Siten kriittisessä diskurssianalyysissä voidaan paikantaa ja erottaa diskursseja eri abstraktion tasolla. Diskursseja voi paikantaa tutkimalla hieman tarkemmin sanojen valintoihin liittyvillä kysymyksillä, kuten sanojen rinnastuksia, tiettyjen sanojen parittamista tai esimerkiksi luonnollisena pidettyä luokittelua tai metaforia tarkastelemalla. Abstraktimmalla tasolla diskursseja voidaan tutkia oletuksia paikantamalla. (Ibid, 129–130, 133.) Tämä tutkielma pyrkii tarkastelemaan UNHCR:n toimintasuunnitelmia abstraktilla tasolla.

Oletuksiin liittyen, tekstistä voidaan identifioida muita ”tekstejä tai ääniä”. Tekstiä analysoitaessa on mahdollista kysyä, mitkä tekstit ja äänet on otettu mukaan ja mitkä ei. (Fairclough 2003, 47.) Diskurssianalyysin sisäistä valtasuhdetta analysoidessa voidaan kiinnittää huomio esimerkiksi siihen, millaiset ovat toimijoiden väliset suhteet ja millaisiin subjektipositioihin ihmiset voivat asemoitua tai tuleva asemoiduiksi. Esimerkiksi, aineistosta voidaan pyrkiä etsimään sitä, kenellä on puhevalta, millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia osanottajilla saattaa olla ja miten heitä määritellään. (Jokinen & Juhila 1993, 86–88.) Analyysissä tämä ajatus on taustalla, vaikka analyysia ei muodosteta suoranaisesti tästä näkökulmasta.

Esimerkiksi merkitysjärjestelmien konstruointi aineistosta ja niihin kiinnittyvät diskurssit voivat olla diskurssianalyysin tutkimuksen kohteena (ks. esim. Jokinen, Juhila & Suoninen 2016, 61–62). Merkityssysteemit esiintyvät aineistossa paloina, joihin analyysin huomio kohdistuu ja ideana on kiinnittää huomio samankaltaisuuksiin eli merkityssysteemien osiin (Jokinen & Juhila 1993, 81). Tätä ajatusta ja Fairclough’n oletuksiin liittyvää lähestymistapaa hyödyntäen pyrin löytämään tekstistä ”palasia” ja osia näistä merkityssysteemeistä ja oletuksista, jotka liitän tiettyihin teoreettisesta viitekehyksestä johdettuihin diskursseihin. Analyysissä pyrin paikantamaan oletuksia eli tiettyjen maailman represetatioita. Koska oletukset voivat kiinnittyä diskursseihin liitän ne teoreettisen viitekehyksen avulla muodostettuihin hallinnan diskursseihin, eli globaalin (neo)liberaalin hallinnan ja uuden humanitarismin piirteisiin. Näistä viitekehyksistä ammentaen voin myös tutkia

humanitaarisen toiminnan politisoitumista, koska voin tarkastella humanitaarisen hallinnan tarkempia piirteitä globaalin (neo)liberaalin hallinnan kontekstissa.

5.2. Aineisto

Tutkimuksen aineisto koostuu *UNHCR:n Etelä-Sudanin alueellisista pakolaisia koskevista toimintasuunnitelmista vuosilta 2017–2018* (South Sudan Regional Refugee Response Plan, SSRRP). Tutkimuksen aikaväli on valikoitunut useista syistä. Ensinnäkin väkivaltaisuudet kasvoivat Etelä-Sudanissa jälleen vuonna 2016, ja siksi on oletettavaa, että humanitaarinen tilanne ja siviilien suojelun tarve on kasvanut. Toiseksi, vuonna 2017 maahan julistettiin muutamaksi kuukaudeksi nälänhätä eli humanitaarinen tilanne on kehittynyt erityisen heikoksi. Kolmanneksi, vuonna 2018 syykuussa solmittiin rauhansopimus, ja humanitaarisen tilanteen on väitetty hieman parantuneen vuodesta 2017. (ks. esim. ICG; Ocha 2018a, Ocha 2018b; UNHCR 2018; What's in Blue 2018a.) Pakolaissuunnitelmat on tehty aina edellisen vuoden lopussa. Siten vuoden 2017 suunnitelma on tehty vuoden 2016 lopussa, kun väkivaltaisuudet ovat kasvaneet ja vuoden 2018 suunnitelma on tehty vuonna 2017, kun esimerkiksi Etelä-Sudaniin on julistettu nälänhätä. Merkittävimpänä aikavälin rajautumisessa on se, että pakolaisten määrä kasvoi vuosina 2016–2017 (ks. UNHCR SSRRP 2016; UNHCR SSRRP2017).

Täten analyysin kohteena on kaksi dokumenttia, joista toinen on pituudelta 89 sivua ja toinen 116 sivua. Nämä toimintasuunnitelmat kuvaavat ensin alueellisen tilanteen ja tämän jälkeen siirtyvät kuvaamaan eteläsudanilaisia pakolaisia vastaanottavien maiden, Ugandan, Sudanin, Etiopian, Kenian, Kongon Demokraattisen Tasavallan (DRC) ja Keski-Afrikan tasavallan (CAR) yksittäisiä toimintasuunnitelmia. Toimintasuunnitelmissa kuvaillaan alueellisen ja paikallisen tilanteen lisäksi UNHCR:n tavoitteet ja suunnitelmat sekä keinot, joilla näihin päästään ja joilla tavoitteita mitataan. UNHCR asettaa toimintasuunnitelmissa indikaattoreita tavoitteiden ja suunnitelmien onnistumista mitatakseen. Toimintasuunnitelmiin kuuluu myös kartoitus siitä, paljon näihin suunnitelmiin tarvitaan rahaa. Vuoden 2017 suunnitelmassa käydään läpi myös maakohtaisia onnistumisia vuodelta 2016, jotka on otettu mukaan analyysiin.

Tutkimuksessa analyysin apuvälineenä on käytetty Atlas.ti -työkalua, joka mahdollistaa laadullisen tekstinanalyysin. Tekstiä analysoitaessa globaalin (neo)liberaalin hallinnan ja (uuden) humanitaarisen hallinnan piirteistä on muodostettu koodeja/asiasanoja, joiden avulla on merkitty tiettyä diskurssia ilmentävät piirteet. Koodeista puolestaan on muodostettu ryhmiä, joiden avulla aineiston analyysivaihe on rakennettu. Tausta-ajatuksena on ollut se, että mitä useammin nämä merkitysjärjestelmien piirteet

eli palaset ovat esiintyneet, sitä enemmän tämä ilmentää tiettyyn diskurssiin kiinnittyviä oletuksia. Analysoitava aineisto on englanniksi, joka tuo tutkimukselle tietyllä tapaa haasteita. Kuitenkin, myös teoreettista viitekehystä käsittelevä kirjallisuus on englanninkielinen ja siten näkisin, että termistöissä on samankaltaisuutta, joka on helpottanut analyysin tekemistä. Pyrin vastaamaan tähän haasteeseen myös suorien sitaattien käyttämisellä ja erityisesti sillä, että alkuperäinen englanninkielinen versio on löydettävissä suomenkielisen sitaatin alaviitteestä.

6. GLOBAALIN (NEO)LIBERAALIN HALLINNAN DISKURSSI

6.1. Hallinnan piirteet

6.1.1. Verkottunut hallinta

Yhteistyö on yksi keskeinen piirre UNHCR:n toimintasuunnitelmissa. Yhteistyötä valtionhallintojen, humanitaaristen kumppanien, Maailmanpankin, Afrikan kehityspankin ja multilateraalien kehitysyhteistyötoimijoiden kanssa korostetaan esimerkiksi osana kestäviä ratkaisuja ja projektien laatimista (UNHCR SSRRP 2016, 7, 8, 10, 19, 28, 36, 41, 49, 60, 76; UNHCR SSRRP 2017, 14, 27, 46, 59, 72, 88). Yhteistyötä hallitaan UNHCR:n toimintasuunnitelmissa koordinaation kautta ja eri toimijoiden kanssa on muodostettu toimintaa ohjaavia strategioita ja toimintasuunnitelmia (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 10). UNHCR ei siten ole ainoa eteläsudanilaisten pakolaisten auttamisen parissa toimiva toimija, vaan koko toimintasuunnitelma ohjaa myös muiden toimijoiden, eli UNHCR:n alueellisen toimintasuunnitelman kumppaneiden (RRP-kumppaneiden) toimintaa (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 48, 49; UNHCR SSRRP 2017, 5, 26, 57, 65). Siten toiminta on linkittynyttä eri toimijoiden välillä ja erilaisten solmukohtien, kuten esimerkiksi temaattisten klusterien osalta. UNHCR:n toimintasuunnitelmissa suunnitelmat eritelty nimenomaisesti klusterikohtaisesti: suojeluun, ruokaan, terveyteen ja ravitsemukseen, logistiikkaan ja kuljetukseen, muuhun kuin ruoka-apuun, suojiin, veteen, sanitaatioon ja hygieniaan (WASH), elinympäristöön, operationaaliseen tukeen ja koulutukseen (ks. UNHCR SSRRP 2016; UNHCR SSRRP 2018). Tämä toiminnan verkostoituneisuus ja linkittyneisyys ilmentää globaalın (neo)liberaalin hallinnan diskurssin piirrettä verkottuneesta hallinnasta.

Verkottuneisuutta osoittaa myös UNHCR:n toimintasuunnitelmissa kumppanuuksien korostaminen. Kumppanuuksien korostaminen näkyy esimerkiksi yhteistyössä tehtyjen erilaisten ohjelmien, aloitteiden ja kokeilujen hallinnassa (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 8; UNHCR SSRRP 2017, 13, 15). Kumppanuuksia pyritään myös laajentamaan resurssien ja eteläsudanilaisten pakoalisten näkyvyyden lisäämiseksi. Kumppaneina toimivat YK-järjestöjen lisäksi YK:n maatiimit, kansalaisyhteiskunta, jäsenvaltiot, multilateraalit taloudelliset instituutiot ja mandaattien alla toimivat valtioiden väliset järjestöt kuten Afrikan unioni. (UNHCR SSRRP 2016, 13, 28, 60, 62, 76; UNHCR SSRRP 2017, 27–29, 60, 72, 88.)

CRRF:n kasvavia prioriteetteja [Ugandassa] vuonna 2018 ja siitä eteenpäin ovat *kehitysyhteistyötoimijoiden, yksityisen sektorin ja ei-perinteisten kumppanien kasvanut osallistuminen toimintaan* [...].³⁵

UNHCR:n toimintasuunnitelmista käy ilmi oletamus siitä, että kumppanuuksia hyödyttämällä voidaan päästä erilaisiin tavoitteisiin (ks. esim. UNHCR SSRRP 2017, 21,33, 93):

Koulutus-sektorin osalta, *kumppanit* työskentelevät vahvistaakseen suhteita alueellisten koulutuksen parissa työskentelevien virkamiesten ja koulujen hallintakomiteoiden tai johtokuntien ja vanhempien ja opettajien yhdistysten välillä, jotta yhteisön omistajuus kouluista voidaan varmistaa.³⁶

Lainaus osoittaa hyvin verkostoituneen hallinnan ja kumppanuuden korostamisen, mutta myös hallinnan byrokraattisuuden. Tästä päätellen paikallista omistajuutta on järjestöjen ja erilaisten komiteoiden kautta osallistuminen. Kumppaneiden kanssa tehdään yhteistyötä mm. rekisteröinnin (UNHCR SSRRP 2016, 60), humanitaarisen avun antamisen (UNHCR SSRRP 2016, 13, 28, 60, 76), kehitysavun (UNHCR SSRRP 2016, 58; UNHCR SSRRP 2017, 13) ja monitoroinnin (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 11, 19, 25, 27, 36, 48, 69, 73; UNHCR SSRRP 2017, 7, 13, 32, 48, 62, 75, 87) yhteydessä. Yhteistyö yksityisen sektorin kanssa näyttäytyy myös kasvavassa määrin tavoiteltavana (ks. esim. UNHCR SSRRO 2016, 8, 49, 62; UNHCR SSRRP 2017, 11, 13, 21, 50, 60, 65). Pääasiassa yhteistyötä tehdään kuitenkin YK-järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen kanssa. (UNHCR SSRRP 2016, 39, 52, 65, 83; UNHCR SSRRP 2017, 39, 53, 67, 81.) Näin UNHCR:n toimintasuunnitelmat ilmentävät globaalia (neo)liberaalia hallintaa, jossa hallinta on keskittynyt useille toimijoille ja useille hallinnan aloille.

6.1.2. Prosessien hallinta

Pyrkimys integroida järjestelmiä toisiinsa voidaan nähdä osana prosessien hallintaa ja sen sujuvoittamista. UNHCR:n toimintasuunnitelmista käy ilmi pyrkimys integroida avun antaminen pakolaisia vastaanottavien maiden kansallisiin toimintamekanismeihin (UNHCRS SSRRP 2017, 60, 68, 69, 76 UNHCR SSRRP 2017, 12, 35, 45,77, 100, 102). UNHCR:n mukaan esimerkiksi synergioilla paikalliseen järjestelmään tavoitellaan ”maksimaalista” paikallisen väestön tarpeiden huomioimista, kun puhutaan koulutuksesta ja perusterveydenhuollosta (UNHCR SSRRP 2016, 7).

³⁵ Emerging priorities of the CRRF in 2018 and beyond are: to increase the participation of development actors, private sector as well as non-traditional partners in the response [...] (UNHCR SSRRP 2017, 21).

³⁶ Through the Education sector, partners will work toward enhancing working relationships with District Education Officers and School Management Committees/Board of Governors and Parent Teacher Associations to ensure community ownership of schools (UNHCR SSRRP 2017, 33).

Yleiset poikkileikkaavat saavutukset [...] Pakolaisten suojelu ja hallinnan *integroiminen* Ugandan viiden vuoden kehityssuunnitelmaan, Asutusta koskeva transformatiivinen Agenda, YK:n kehitysavun viitekehys (UNDAF) Ugandaan [...].³⁷

Tämä [peruspalveluiden tarjoaminen] pitää sisällään toiminnan olemassa olevien saavutusten pohjalta ja hyödyntämällä uusia mahdollisuuksia *integroida pakolaiset kansallisiin järjestelmiin*, jotta heillä on pääsy näihin palveluihin, erityisesti kun koko-yhteisön-laajuinen -lähestymistapa laajenee alueella.³⁸

Integraatioprosessissa on kuitenkin mahdollisuus siitä, että UNHCR osallistuu näiden järjestelmien kehittämiseen ja muokkaamiseen. Tämä voi pitää sisällään käsityksiä siitä, mikä on toimiva ja tehokas järjestelmä. Globaalin (neo)liberaalin hallinnan verkostonut hallinta itsessään pyrkii yhdenmukaistamaan järjestelmiä ja tapoja toimia. UNHCR:n on väitetty yleisesti osallistuvan enemmän paikalliseen yhteiskuntaan integraatioon. Tämä kuitenkin on yleensä tapahtunut enemmän pakolaisten lähtömaissa. (ks. Barnett 2011a, 206–209; Crisp 2001, 175–176; Millner 2011, 275–276). Siten mielenkiinoinen huomio onkin, että UNHCR pyrkii integroimaan pakolaiset pakolaisia vastaanottaviin yhteiskuntiin. Roberts (1998, 388–389) on kutsunut tätä “väliaikaiseksi suojeluksi”, jossa pakolaiset pääsevät osaksi toimivan valtion suojelua, eli esimerkiksi pääsevät käyttämään terveyspalveluja – mutta vain väliaikaisesti. Roberts yhdistää tämän tilanteeseen, jossa pakolaisilla ei ole pysyvää turvapaikkaa tai kansalaisuutta. UNHCR:n toimintasuunnitelmista ei käy ilmi muuta kuin se, että suurin osa pakolaisia vastaanottavista maista tarjoaa “anteliaan” turvapaikkapolitiikan (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 6).

Prosessien hallintaan voidaan katsoa kuuluvan myös koordinaation korostaminen. UNHCR:n toiminnassa koordinaatio näkyy tärkeänä ja tavoiteltavana, mutta toisaalta sen tärkeyttä pidetään tietyllä tapaa itsestäänselvyytenä. Koordinaatio ja yhteistyö nähdään UNHCR:n toimintasuunnitelmissa oleellisena lähtökohtana auttamisen onnistumiseen (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 25, 36, 41). Koordinaation tukemiseksi UNHCR näkee tavoiteltavana myös soveltaa esimerkiksi vakiintuneita malleja sekä mekanismeja ja koordinoida toimintaa sektorikohtaisesti:

UNHCR on onnistuneesti soveltanut *Pakolaisten koordinaatiomallia (RCM)*, käyttänyt hyväkseen teknistä asiantuntijuutta Sudanin sisäiseen pakkosiirtymiseen liittyvien *sektorikohtaisten koordinaatiomekanismien osalta*, jotta voidaan varmistaa virtaviivainen koordinaatioprosessi. *Pakolaisten konsultaatiofoorumi (RFC) Sudanissa [...] on*

³⁷ Overall cross-cutting achievements: [...] integration of refugee protection and management into the 5-year Uganda National Development Plan II, the Settlement Transformative Agenda, and the UN Development Assistance Framework (UNDAF) for Uganda [...] (UNHCR SSRRP 2016, 68).

³⁸ This includes building on existing achievements and capitalizing on new opportunities to integrate refugees into national systems to access these services, particularly as the whole-of-society approach expands across the region (UNHCR SSRRP 2017, 12).

*pääasiallinen foorumi, jonka kautta hätätilanteissa toimivien toimijoiden humanitaarinen koordinaatio tapahtuu, UNHCR:n johdossa ja valtionhallinnon toimien tukemana.*³⁹

Alueellinen pakolaiskoordinaattori johtaa strategista järjestöjen välistä koordinaatiota Etelä-Sudanin pakolaistilanteeseen liittyen. UNHCR:n mukaan alueellinen koordinaattori mahdollistaa yhteisen ymmärryksen suojelun ja avun tarpeista, asettaa prioriteetteja yhdessä kumppanien kanssa ja harmonisoi toiminnan standardeja. (UNHCR SSRRP 2016, 13; UNHCR SSRRP 2017, 14.) Koordinaatiota tehdään sektorikohtaisesti esimerkiksi opetuksen, terveydenhuollon ja sukupuolittuneen väkivallan osalta (UNHCR SSRRP 2016, 9, 61, 73; UNHCR SSRRP 2017, 27, 46, 60, 64,) sekä esimerkiksi käteiseen perustuvan (cash-based) avun osalta (UNHCR SSRRP 2017, 14, 73, 88). UNHCR näkee tarpeellisenä myös erilaiset koordinaatorakenteet, -komiteat ja -ryhmät, joiden kautta koordinaatiota toteutetaan (UNHCR SSRRP 2017, 8, 19, 25, 41, 48, 55, 62, 77; UNHCR SSRRP 2017, 10, 14, 21, 27, 46, 60, 73). Koordinaation korostuminen erilaisten systeemien ja mekanismien perustamisen kautta on havaittavissa UNHCR:n työssä yhtenä keinona hallita ja auttaa:

*SGBV-koordinaatorakenteet on perustettu ja UNHCR ja valtionhallinnot johtavat näitä yhdessä kansainvälisten ei-valtiollisten järjestöjen kanssa joissakin paikoissa. Valtiot, jotka vastaanottavat laajamittaisia virtoja [pakolaisia], täydentävät olemassaolevia koordinaatiomekanismeja lisäävillä toimillaan, kuten useammin tapahtuvilla kumppanien tapaamisilla Etiopiassa, tai lisäämällä uusia alaryhmiä joissakin paikoissa kentällä Ugandassa.*⁴⁰

UNHCR:n rooli on ylipäätänsä toimintasuunnitelmissa koordinoiva, sillä se koordinoi yhdessä pakolaisia vastaanottavien valtionhallintojen kanssa pakolaisiin kohdistuvia toimia. Suunniteltujen toimien implementoinnista vastaavat UNHCR:n lisäksi toimintasuunnitelman kumppanit, jotka luettelaa jokaisen maakohtaisen suunnitelman lopussa. UNHCR johtaa toimia joko yksin tai yhdessä valtionhallinnon kanssa. (UNHCR SSRRP 2016, 19, 28, 36, 41, 49, 60, 76; UNHCR SSRRP 2017, 14, 27, 46, 59, 72, 88.)

Ylipäätänsä UNHCR:n toimintasuunnitelmissa erilaisten mekanismien ja järjestelmien perustaminen näyttäytyy tavoiteltavina ja hyvänä tapana auttaa. Nämä mekanismit ja järjestelmät liittyvät esimerkiksi

³⁹ UNHCR has successfully been applying the Refugee Coordination Model (RCM), capitalizing on existing technical expertise within sector coordination mechanisms in place for internal displacement situations in Sudan to ensure a more streamlined coordination process. The Refugee Consultation Forum (RCF) in Sudan [...] is the main forum through which humanitarian coordination for actors working in this emergency takes place, under UNHCR's leadership and in support of the Government's efforts. (UNHCR SSRRP 2016, 62.)

⁴⁰ SGBV coordination structures are in place and led by UNHCR and governments, with co-lead responsibilities assumed by international NGOs in some locations. Countries receiving large-scale influxes are complementing existing coordination mechanisms with additional measures, such as more frequent partner meetings in Ethiopia, or adding new sub-groups in some field locations in Uganda. (UNHCR SSRRP 2016, 9.)

pakolaisten rekisteröimiseen, lasten suojeluun ja sukupuolittuneeseen väkivaltaan koordinaatiomekanismien ohella (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 9, 11, 17, 18 35, 55, 58, 60, 62 69, 80; UNHCR SSRRP 2017, 7, 14, 21, 24, 30, 31, 50, 87,100). Nämä mekanismit voidaan nähdä tietyllä tapaa sääntelevinä työkaluina, joilla pyritään hallitsemaan erilaisia osa-alueita, kuten saapuvia pakolaisia. Nämä voidaan nähdä myös eräänlaisina menettelyohjeina liittyen eri toiminnan osa-alueisiin. Sääntelevinä työkaluina voidaan nähdä myös erilaiset ohjelmat (programmes), jotka kohdistuvat esimerkiksi ravitsemukseen (UNHCR SSRRP 2016, 11, 21, 30, 37, 51, 70, 79; UNHCR SSRRP 2017, 35, 49), HIV/Aidsin ehkäisemiseen (UNHCR SSRRP 2016, 12), siemenien jakamiseen (UNHCR SSRRP 2016, 17; UNHCR SSRRP 2017, 92), seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan estämiseen ja siihen vastaamiseen (UNHCR SSRRP 2016, 44, 79; UNHCR SSRRP 2017, 59), materiaaliseen avustukseen (UNHCR SSRRP 2016, 56; UNHCR SSRRP 2017, 101), suojeluun (UNHCR SSRRP 2016, 48, 50), rauhanomaiseen rinnakkaiseloon (UNHCR SSRRP 2016, 19, 35, 69), elinkeinoihin (UNHCR SSRRP 2016, 35, 46, 63; UNHCR SSRRP 2017, 12, 92) ja koulutukseen (UNHCR SSRRP 2016, 35; UNHCR SSRRP 2017, 33).

Suojelu: Rauhanomaisen rinnakkaiselon *ohjelmia* implementoidaan ja turvallisuusmekanismeja tuetaan:

% leireistä, joilla on rauhanomaiseen rinnakkaiseloon liittyvä *ohjelma* käynnissä [tavoite] – 100%.⁴¹

Siten erilaiset ohjelmat ovat tietyllä tapaa säänteleviä työkaluja, joiden mukaisesti voidaan ohjata toimintaa esimerkiksi rauhanomaiseen rinnakkaiseloon, ravitsemukseen ja elinkeinoihin liittyvän toiminnan sääntelyssä. Ohjelmat ovat toki vain yksi sääntelyn keino:

Lisääntynyt tuki naisten johtajuudelle pakolaisjohtoisissa *komiteoissa* ja *omaa hallintoaan korostavissa rakenteissa* ovat yksi keskeisin intervention tapa pakolaisten voimaannuttamiseen, *yhteisöpohjaisen suojelun monitoroinnin strategioiden* ja iän, sukuupolen ja moninaisuuden huomioon ottavien *ohjelmien implementoinnissa*.⁴²

Oheisessa kappaleessa toisaalta korostetaan väestön omia rakenteita, mutta myös sitä, että naisten johtajuus voi myös parantaa erilaisten ohjelmien implementointia. Tarkoituksena saattaa toki olla vahvistaa naisten ja pakolaisten osallistumista, mutta toisaalta hallinnan keinona on edelleen muodostaa erilaisia ohjelmia. Ohjelmat nähdään siten keskeisenä keinona auttaa (ja parantaa) pakolaisia (ks. esim.

⁴¹ Peaceful coexistence projects implemented and security mechanisms: % of camps with peaceful coexistence programmes in place (UNHCR SSRRP 2016, 36).

⁴² Increased support to female leadership within refugee-led committees and self-management structures will remain a primary intervention for refugee empowerment, implementation of community-based protection monitoring strategies, and age, gender, and diversity sensitive programming (UNHCR SSRRP 2016, 73).

UNHCR SSRRP 2016, 48). Yleisesti prosessien hallinta eli pakolaisten auttaminen näyttäytyy hyvin byrokraattisena, sillä se tuntuu tapahtuvan ohjelmien, mekanismien, komiteoiden, koordinaattiorakenteiden ja järjestelmien kautta.

Toistuvana sääntelevänä työkaluna UNHCR:n toimintasuunnitelmassa on myös pyrkimys monitoroida toimintaa, kuten esimerkiksi suojelun tasoa ja riskejä (UNHCR SSRRP 2016, 11, 19 25, 27, 36, 48, 69, 73; UNHCR SSRRP 2017, 7, 13, 32, 48, 62, 75, 87) tai ravitsemuksen tilaa (UNHCRS SRRP 2016, 11, 12, 19, 37, 51, 64; UNHCR SSRRP 2017, 34, 64, 104). Tämä voi tapahtua sekä UNHCR:n, sen kumppanien, valtionhallinnon tai paikallisen yhteisön ja pakolaisyhteisön toimista. Monitorointi puolestaan voi pitää sisällään ajatuksia siitä, mikä on riittävää ja mikä puolestaan riittämätöntä. Siten monitoroinnilla osallistutaan arvioivaan ja luokittelevaan toimintaan, joka perustuu UNHCR:n omiin käsityksiin riittävästä ja hyvästä.

UNHCR korostaa toiminnan pohjautuvan toimintasuunnitelmiin ja standardeihin, kuten myös lainsäädäntöön, joilla voidaan vastata fyysisen suojelun ja laillisen suojelun tarpeisiin:

[Tavoitteena on, että] annkkuroidaan toiminta kansallisiin ja alueellisiin monivuotisiin *suojelun viitekehyksiin, toimintapolitiikkoihin, lainsäädäntöön ja standardeihin*, jotka huomioivat eteläsudanilaisten pakolaisten laillisen ja fyysisen suojelun tarpeet.⁴³

Siten nähdään, että erilaisilla laeilla, toimintasuunnitelmilla ja viitekehyksillä on mahdollista hallita ja toisaalta säännellä toimintaa. Toimintasuunnitelmat, verkostot, strategiat ja viitekehykset koordinoivat toimintaa mm. lasten suojelun osalta (UNHCR SSRRP 2016, 9, 13; UNHCRS SSRRP 2017, 13), seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan vastaisen toiminnan (UNHCR SSRRP 2016, 9; UNHCR SSRRP 2017, 31), tautiepidemioiden (UNHCR SSRRP 2016, 30, 70), elinkeinoelämän (UNHCR SSRRP 2016, 42), turvallisen polttoaineen ja energian saannin (UNHCR SSRRP 2016, 55), veden (UNHCR SSRRP 2016, 70; UNHCR SSRRP 2017, 80), kehitysavun ja asutuksen (UNHCR SSRRP 2016, 10, 27, 68; UNHCR SSRRP 2017, 26, 37,) koulutukseen (UNHCR UNHCR SSRRP 2016, 28, 61; SSRRP 2017, 14, 32, 63), erityistarpeita omaavien henkilöiden (UNHCR SSRRP 2016, 41), käteiseen perustuviin interventioihin (Cash-Based Interventions, CIB) (UNHCR SSRRP 2017, 13, 32, 76) tai yleiseen pakolaisten hallintaan (UNHCR SSRRP 2016, 13, 62; UNHCR SSRRP 2017, 12, 14, 27, 57;) liittyen. Toisaalta UNHCR pyrkii yhdenmukaistamaan toimintaansa myös pakolaisia vastaanottavien maiden kansallisiin toimintasuunnitelmiin (UNHCR SSRRP 2016, 49, 68; UNHCR SSRRP 2017, 12, 45, 59, 71). Useat toimintasuunnitelmat on ylipäättänsä muodostettu RRP-

⁴³ Anchor the response within national and regional multi-year protection frameworks, policies, laws, and standards which address legal and physical protection needs of South Sudanese refugees (UNHCR SSRRP 2017, 7).

kumppanien ja valtionhallinnon kanssa ja osa puolestaan on lähtöisin YK-järjestelmästä, kuten kästeiseen pohjautuvat interventiot.

Yleisestikin toimintasuunnitelmien alueelliset tavoitteet on tehty alueellisella tasolla, jotta ne voivat ohjata toimijoiden välistä toimintaa, jolla pyritään vastaamaan Etelä-Sudanin pakolaistilanteeseen vuonna 2018 (UNHCR SSRRP 2017, 12). Siten kokonaisuudessaan UNHCR:n toimintasuunnitelmat vuosille 2017 ja 2018 ovat itsessään työkaluja, joiden avulla pyritään koordinoimaan ja sääntelemään tulevaa toimintaa. Eri sektoreita koskevat strategiat ja viitekehykset voidaan nähdä tietyllä tapaa menettelyohjeina, joilla pyritään hallitsemaan kumppanien toimintaa. Nämä menettelyohjeet kuitenkin toimivat myös eksklusiivisina ja selektiivisinä, sillä riskinä on, että strategiat ja viitekehykset sulkevat joitakin toimintatapoja pois.

UNHCR vetoaa toiminnassaan myös erilaisiin sopimuksiin, kuten ihmisoikeuksiin ja humanitaariseen oikeuteen sekä erilaisiin yleismaailmallisena pidettyihin käsityksiin rikoksista, kuten ilman tuomiota tapahtuneista tapoista (extrajudicial killings), lasten rekrytoimisesta aseellisiin joukkoihin ja liikkumisen vapauden estämisestä. (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 6.) UNHCR on tehnyt esimerkiksi Ugandan valtion kanssa sopimuksen tiedonkeruusta (UNHCR SSRRP 2017, 30). Sopimuksellisuus näkyy myös niin kutsutuissa epävirallisissa yhteisesti sovituissa viitekehysissä:

*Ankkuroidaan toiminta kansallisiin ja alueellisiin monivuotisiin suojeleviitekehyskehyksiin, toimintapoliittikkoihin, lakeihin ja standardeihin.*⁴⁴

*New Yorkin deklaratio [...] asettaa Kokonaisvaltaisen pakolaisiin vastaamiseen tähtäävien toimien viitekehysten (CRRF). CRRF on suunniteltu varmistamaan nopean ja riittävällä tavalla tuetun [pakolaisten] vastaanottamisen ja tunnustamisen toimenpiteet [...].*⁴⁵

UNHCR myös mainitsee erilaisten viitekehysten kuten kokonaisvaltaisen pakolaisiin vastaavan toiminnan viitekehysten (Comprehensive Refugee Response Framework, CRRF) toteuttamisen (UNHCR SSRRP 2017, 5, 59) sekä New Yorkin julistuksen ja kestävän kehityksen tavoitteet (UNHCR SSRRP 2017, 60). Näiden tulisi ohjata sekä sen omaa, että kumppanien toimintaa. UNHCR on tehnyt yhteisymmärrystä koskevan (Memorandum of Understanding, MoU) sopimuksen esimerkiksi Sudanin valtion kanssa liittyen pakolaistilanteeseen, jolla pyritään tunnustamaan eteläsudanilaisten pakolaisten status ja koordinoimaan toimintaa (UNHCR SSRRP 2016, 54; UNHCR SSRRP 2017, 43).

⁴⁴ Anchor the response within national and regional multi-year protection frameworks, policies, laws, and standards [...] (UNHCR SSRRP 2016, 7).

⁴⁵ The New York Declaration [...] sets out the elements of a comprehensive refugee response framework (CRRF). The CRRF is designed to ensure rapid and well-supported reception and admission measures [...] (UNHCR SSRRP 2017, 11).

Nämä viralliset ja epäviralliset ”sopimukselliset käytännöt” voidaan nähdä jo aiemmin mainittujen toimintasuunnitelmien ja mallien lisäksi osoituksena sopimuksellisesta lähestymistavasta, jossa tietyt yhteisesti sovitut sopimukset, esimerkiksi lasten kohtelusta, toimivat hallinnan instrumentteina. Globaalissa (neo)liberaalissa hallinnassa sopimukselliset käytännöt ovat keskeisiä hallinnan mekanismeja. Siten UNHCR:n toiminta ilmentää tältä osin globaalia (neo)liberaalia hallintaa, jota se yhtenä verkottuneen hallinnan toimijana toteuttaa, representoi ja uusintaa. Siten myös näillä sopimuksilla ja muilla epävirallisilla aloitteilla pyritään hallitsemaan ja koordinoimaan prosessia, eli humanitaarista toimintaa.

UNHCR:n toimintasuunnitelmissa puhutaan epäsuorasti ja suorasti myös erilaisista standardeista. Siinä missä tietyt esimerkiksi ravitsemukseen perustuvat standardit tulevat suoraan esiin, on standardeihin nojaaminen toiminnassa myös havaittavissa epäsuorasti.

Siinä missä toiminta on ollut mennyt eteenpäin [...], avun antaminen koulutuksen, veden, sanitaation ja elinkeinoympäristön osalta on edelleen alle *kansainvälisten standardien*.⁴⁶

Erilaisia standardeja käytetään esimerkiksi ravitsemustason määrittelyssä (UNHCR SSRRP 2016, 11, 21, 55, 64; UNHCR SSRRP 2017, 8, 50), lasten suojeluun kohdistuvassa toiminnassa (UNHCR SSRRP 2016, 61), hygieniaan liittyen (UNHCR SSRRP 2017, 26). UNHCR myös ilmaisee pyrkimyksensä tavoittaa toiminnassa erilaisten standardien mukaisuuden esimerkiksi hätätilaa koskevia standardit ja minimistandardit (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 6, 13, 43, 47, 58, UNHCR SSRRP 2017, 5, 12, 37, 45, 46, 100). Näiden standardien sisältöä ei kuitenkaan erityisesti avata. UNHCR myös korostaa koko maanosaa koskevissa tavoitteissaan, että pakolaisiin kohdistuva toiminta ankkuroidaan muun muassa alueellisiin ja kansallisiin standardeihin (UNHCR SSRRP 2016, 7; UNHCR SSS RRP 2017, 12). Erilaiset standardit osoittavat, että UNHCR on osa hallinnan järjestelmää ja toimija, joka standardien keinoin erottelee sitä, mikä on sopivaa toimintaa vaikkapa hätätilaan vastaamisessa ja lasten suojelussa ja mikä ei. Siten se osallistuu erottelemaan ja selektiiviseen toimintaan käsityksillään siitä, mitä on hyvää ja tavoiteltavaa (standardien mukaista) ja mikä huonoa ja toimimatonta. Toisaalta standardit myös koordinoivat toimintaa.

⁴⁶ Whereas the response has recorded some good progress in various priority interventions [...] delivery of assistance in the sectors of education, water, sanitation and livelihoods is still below international standards (UNHCR SSRRP 2016, 41).

6.1.3. Talous- ja yritystoiminnan malleihin perustuva toiminta

UNHCR:n toiminnassa korostuu usein (neo)liberaalille hallinnalle ominainen olettaus siitä, että talous ja kehitys ovat linkittyneitä ja siten talouden hyvinvointi tuo myös hyvinvointia väestölle. Tästä näkökulmasta köyhyys ja muut ongelmat ratkaistaan talouskasvulla. Tätä uskomusta ilmentää toimintasuunnitelmissa elinkeinoelämää koskeva klusteri. Elinkeinoja koskevassa klusterissa esimerkiksi Keniassa painotetaan muuan muassa yritysten kehittämistä ja lainojen antamista yhtenä toimenpiteenä:

RRP-kumppanit lisäävät [Keniaassa] olemassaolevaa lainoja koskevaa aloitetta, jotta voidaan parantaa lainojen oton mahdollisuutta yritysten kehittymiselle. [...]. Jotta varmistetaan, että yritykset ovat *kilpailukykyisiä ja kukoistavia*, operaatio pyrkii varmistamaan, että yrityksen kehittämiseen tarvittavat kyvyt siirretään yrittäjille. Koulusta kaupankäynnin kyvyistä priorisoidaan, jotta työvoimaa ja palveluita voidaan toimittaa korkean *potentiaalin kaupankäynnin ja investoinnin alasektoreille*.⁴⁷

Tässä näkökulmana taustalla olevana ajatuksena on, että yritysten ja talouselämän tukeminen on hyvää ja tarkoituksenmukaista. Keniassa yhteistyötä tehdään valtiollisten toimijoiden ja yksityisen sektorin kanssa, jotka voivat UNHCR:n toimintasuunnitelman mukaan listätä elinkeinomahdollisuuksia pakolaisille ja paikalliselle yhteisölle. Globaaliin (neo)liberaaliin hallintaan kuuluu ajatus siitä, että ylipäättensä markkinoille ja investoinneille tulee tasoittaa tietä. Toisaalta myös kilpailukykyisyys nähdään hyvänä ja tavoiteltavana asiana, joka on liitettävissä globaaliin neoliberaaliin hallintaan, jossa painotetaan suorituskykyisyyttä hyvän hallinnan standardina. Tavoitteena onkin elinkeinoklusterin osalta parantaa maanviljelyyn, kalastukseen ja karjankasvatukseen liittyviä aktiviteetteja, mutta myös luoda yrittäjiä ja yrityksiä (UNHCR SSRRP 2016, 46, 49, 51, 71, 74; UNHCR SSRRP 2017, 91). Elinkeinojen parantamisella voidaan siis ratkaista ongelmia kuten ruoka-avusta riippuvuutta.

UNHCR yhdessä kumppaneidensa kanssa pyrkii käteiseen perustuvien ohjelmien kautta varmistamaan pakolaisten perustarpeiden saannin (UNHCR SSRRP 2016, 10, 12, 20, 28, 37, 41, 45, 61, 69, 79; UNHCR SSRRP 2017, 13, 45, 58, 72, 100). Näiden interventioiden käyttöä tavoitellaan lähes jokaisessa eteläsudanilaisissa pakolaisissa vastaanottavissa maissa. Käteiseen perustuvia interventioita kuvataan näin (ks. myös UNHCR SSRRP 2017, 13):

⁴⁷ RRP partners will upscale the revolving loan initiative to improve access to loans for business development. [...]. To ensure that businesses are competitive and thriving, the operation will ensure that business development skills are transferred to the entrepreneurs. Training on marketable skills will be prioritized to supply labour and services to high potential trade and investment sub sectors. (UNHCR SSRRP 2016, 49.)

Käteiseen perustuvat interventiot, silloin kun ovat toteuttamiskelpoisia ja ne on suunniteltu ja toteutettu oikein, tarjoavat *suurempaa valinnanvapautta ja arvokkuutta*, vähentävät suojeluun liittyviä riskejä, helpompia ratkaisuja, parantunut *tehokkuutta* ja vaikuttavuutta ohjelmien toimeenpanossa ja *kontribuovat paikalliseen talouteen*.⁴⁸

Lainauksessa valinnanvapaus ja itsekunnioituksen tarpeellisuutta ei sinänsä perustella, mutta sen voidaan nähdä viittaavan toisaalta ihmisoikeuksiin ja toisaalta (neo)liberaalin aatteen mukaiseen käsitykseen ihmisestä, joka on oikeutettu käyttämään vapauksiaan – etenkin taloudelliseen toimintaan. Tehokkuuden tavoittelu puolestaan on sijoitettavissa neoliberaalin hallinnan piirteisiin, jossa talouskeskeinen ajattelutapa on siirtynyt talouselämän ulkopuolelle. Toiminnan ja tavoitteiden tehokkuutta sekä taloudellista kannattavuutta korostetaan myös muualla toimintasuunnitelmissa (ks. UNHCR SSRRP 2016, 10, 50, 60; UNHCR SSRRP 2017, 13, 21, 45, 60, 66, 88). Näin oletus hyvästä ja tavoiteltavasta toiminnasta rinnastetaan ajoittan tehokkuuteen.

Edellisessä käteiseen perustuvia interventioita koskevassa lainauksessa sekä vuoden 2018 toimintasuunnitelmassa (UNHCR SSRRP 2017, 25) maininta paikallista taloutta hyödyttävästä vaikutuksesta puolestaan on mahdollista sijoittaa (neo)liberaalin ajatukseen siitä, että talouden kehittyminen lisää hyvinvointia. Paikallisen talouden parantaminen näkyy myös muualla toimintasuunnitelmissa (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 10; UNHCR SSRRP 2017, 93, 102). Pyrkimys kehittää markkinoita ja investointeja sekä tasoittaa näiden teitä on liitettävissä neoliberaaliin hallinnan piirteisiin. Käteiseen perustuvat ohjelmat myös usein yhdistyvät omatoimisuuden ja riippumattomuuden käsitteeseen (UNHCR SSRRP 2016, 12; UNHCR SSRRP 2017, 10, 13, 36, 46, 50, 72, 78):

[...] käteiseen perustuvat interventiot ovat suositeltavana pidetty työkalu avun tarjoamiseen Kalobyen asutuksen pakolaisille ja kasvavassa määrin Kakumassa. Tällä [käteiseen perustuvilla interventioilla] on kahdenlaisia tavoitteita vastata pakolaisten tarpeisiin arvokkaalla tavalla, kunnes nämä ovat saavuttaneet *riippumattomuuden ja omatoimisuuden*, ja tarjota *kasvua paikalliseen talouteen lisäämällä ostovoimaa ja mahdollisuuksia elinkeinoihin liittyviin investointeihin*. Tavoitteena on edistää molempia hyödyttäviä *taloudellisia suhteita ja rauhanomaista rinnakkaiselo*a pakolaisväestön ja paikallisen yhteisön kesken.⁴⁹

⁴⁸ Where feasible and designed and delivered appropriately, CBIs have offered greater choice and dignity, reduced protection risks, facilitated solutions, improved efficiency and effectiveness in programme delivery and contributed to the local economy (UNHCR SSRRP 2016, 10).

⁴⁹ [...] CBIs will be the preferred tool for providing assistance to refugees in Kalobeyei settlement and, increasingly, Kakuma. This has the dual objective of meeting refugee needs in a dignified manner until they have achieved self-reliance, and providing a boost to the local economy by increasing purchasing power and opportunities for investing in livelihoods. The aim is to promote mutually beneficial economic relationships and peaceful coexistence between the refugee population and host communities. (UNHCR SSRRP 2017, 72.)

Käteiseen perustuvat interventiot ovat yksi UNHCR:n yleisesti käytetty avun malli (ks. UNHCR). Lainauksessa mainitaan jälleen käteisiin perustuvien interventioiden vaikutus paikalliseen talouteen. Paikallisen talouden parantamista ei tässäkään kohta selitetä, vaan viittaus saa intertekstuaalisen piirteen – lukijan oletetaan yhdistävän talouden parantavan autettavien elämää. Siten tämän voisi tulkita viittaavan ajattelutapaan, joka näkee talouden kehityksen ratkaisuna köyhyyteen ja muihin ongelmiin. UNHCR onkin huolissaan siitä, että valtaosa autettavista, eli pakolaisista ja paikallisesta yhteisöstä elää niukoissa elinolosuhteissa ja ei tuloillaan kykene kattamaan kuin lähinnä ruuan hankinnan (UNHCR SSRRP 2016, 6, 46, 59; ks. myös. UNHCR SSRRP 2017, 10).

Elinkeinoja ja toimeentuloa koskeva klusteri esimerkiksi Kenian osalta puolestaan korostaa vapauden liikkuvuuden tuottamaa haittaa pakolaisille, jotka ovat yrittäjiä ja toisaalta näkee haasteena elinkeinomahdollisuuksia koskevien ohjelmien toiminnalle heikosti kehittyneet markkinat ja heikon infrastruktuurin (UNHCR SSRRP 2016, 46). Elinkeinoelämän mahdollisuuksien puute nähdään toisaalta myös riskinä kasvavalle naisiin ja tyttöihin kohdistuvaan väkivaltaan, joka voi pitää sisällään seksuaalista hyväksikäyttöä (UNHCR SSRRP 2017, 22). Elinkeinoja koskevan klusterin osalta korostetaan maanviljelyn, karjanhoidon ja kalastuksen sekä energianlähteiden ja muiden perustarvikkeiden (kuten uunien) tarjoamista. Kuitenkin toimintausunitelmissa pyritään vahvistamaan myös liiketoimintaan pohjautuvia elinkeinoja ja siihen valmistavaa koulutusta (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 49, 51, 71, 76; UNHCR SSRRP 2017, 36, 78, 93). Esimerkiksi Kenian vuoden 2017 toimintasuunnitelmassa elinkeinoja pyrittiin vahvistamaan tarjoamalla maatalouteen, karjanhoitoon ja kalastukseen liittyvää välineistöä, parantamaan itsensä työllistämistä ja lisäämään pienyrityksien määrää ja antamaan ammatillista koulutusta (UNHCR SSRRP 2016, 51: ks. myös Ugandan osalta UNHCR SSRRP 2016, 81). Siten UNHCR:n toiminta pohjautuu oletukseen, että hätävun kuten ruuan, veden ja välttämättömän terveydenhuollon lisäksi elinkeinomahdollisuuksien tarjoaminen on keino auttaa ja suojella pakolaisia. UNHCR pyrkiikin toiminnassaa esimerkiksi CAR:ssa maanviljelyn lisäksi lisäämään kaupankäyntiä ja tätä kautta taloudellista toimintaa (UNHCR SSRRP 2017, 50, 72).

Elinkeinojen nähdään myös lisäävän rauhanomaista rinnakkaiseloja pakolaisten ja paikallisen väestön kanssa (UNHCR SSRRP 2017, 50, 72). Tämä voi pitää sisällään ajatuksen siitä, että lisääntynyt pakolaisten omatoimisuus vähentää näiden riippuvuutta avusta ja paikallisen yhteisön resursseista. Toisaalta tähän voi sisältyä myös oletus, että taloudellinen toimeliaisuus parantaa paikallista taloutta ja sitä kautta tuo kehitystä. Kuitenkin pakolaisten vahva riippuvuus ruoka-avusta (ks. esim UNHCR SSRRP 2017, 6) ja UNHCR osalta pääasiallinen panostus ruuan tuotantoon elinkeinoklusteria

koskevilla tavoitteissa voi pitää sisällään loogisen ajatuksen siitä, että viljelymahdollisuuksien kasvaessa, myös ravintoa on enemmän. Toisaalta elinkeinomahdollisuuksiin pyrkiminen ei ole yksiselitteinen käsite pakolaisiin kohdistuvassa toiminnassa ylipäätänsä. Vuoden 1951 sopimuksen mukaan pakolaisten perustavanlaatuisena oikeutena on saada työskennellä ja työllistää itsensä (ks. YK 1951, 3, artikla 16 & 17). Siten tämän oikeuden valvominen voidaan nähdä luonnollisena osana UNHCR:n toimintaa.

(Neo)liberaali hallinta pyrkii talouselämään kuuluvasta ajattelusta lainaten analysoimaan väestön ominaisuuksia. UNHCR:n toimintasuunnitelmassa korostuu vahvasti tiedon kerääminen väestöstä, joka voidaan nähdä pyrkimyksenä analysoida väestön eli pakolaisten ominaisuuksia:

*Kokouma sosio-ekonomisesta tiedosta elinympäristöstä ja taitojen profiileista parantavat näyttöpohjaista yhteistä ohjelmien laatimista, joka on linjassa ministeriöiden, humanitaaristen kumppaneiden, Maailman pankin, Afrikan kehityspankin ja muiden multilateraalien kehitysjärjestöjen kanssa.*⁵⁰

*Toimenpiteitä, joilla vahvistetaan kapasiteettiä kerätä ja analysoida dataa uusien saapuvien [pakolaisten] profiileista, kuten tietoa näiden haavoittuvuudesta, jotta oikein ajoitettu ja tehokas pääsy asianmukaiseen apuun varmistetaan.*⁵¹

UNHCR pyrkii profiloimaan kumppaniensa kanssa saapuneita pakolaisia esimerkiksi sosio-ekonomisten tekijöiden osalta ja kohdentaakseen apua oikea-aikaisesti (UNHCR SSRRP 2016, 7, 18, 29, 48, 69; UNHCR SSRRP 2017, 13, 88). Lisäksi väestön ominaisuuksia analysoidaan mm. myös seulomalla ravitsemuksen tilaa (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 11, 55, 64; UNHCR SSRRP 2017, 34, 50), elinkeinojen mahdollisuutta (UNHCR SSRRP 2016, 7, 46, 55, 59), erityistarpeita (UNHCR SSRRP 2016, 18, 20, 35, 41, 50, 55, 69, 78; UNHCR SSRRP 2017, 48, 58) ja terveyttä (UNHCR SSRRP 2016, 21, 73, UNHCR SSRRP 2017, 35, 50, 77). UNHCR:n toimintasuunnitelman mukaan laadukas data on yksi maatasolla tapahtuvan humanitaarisen toiminnan prioriteeteista (UNHCR SSRRP 2016, 13) ja on nostettu esiin yhtenä prioriteettina esimerkiksi DRC:ssä (UNHCR SSRRP 2017, 88). Nämä voidaan nähdä pyrkimyksenä analysoida väestön ominaisuuksia. Toisaalta se pitää myös sisällään väestön luokittelua.

UNHCR:n voidaan myös nähdä siirtyneen tietyllä tapalla yritysten toimintamalleihin pyrkimyksellään toimia tehokkaasti ja toisaalta listata tavoitteitaan numeerisessa muodossa elämän alueella. UNHCR

⁵⁰ Aggregate socio-economic data on livelihoods and skills profiles to improve evidence-based joint programming with line ministries, humanitarian partners, the World Bank, the African Development Bank (AfDB) and other multilateral development agencies (UNHCRS SSRRP 2017, 7).

⁵¹ Efforts will be made to increase capacity to collect and analyze data on the profile of new arrivals, including information on their vulnerabilities, in order to ensure timely and efficient access to appropriate assistance (UNHCR SSRRP 2016, 48).

kokoaa toimintasuunnitelmissaan taulukkoihin numeerista tietoa kohdeväestöstä ja esittää ne tilastojen ja erilaisten graafien muodossa. (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 3, 5, 15, 20–21, 23, 29–31, 36–38, 40, 50–52, 53, 63–64, 66, 77–82; UNHCR SSRRP 2017, 8, 20, 41, 56, 70, 84, 98). Esimerkiksi erilaisilla taulukoilla pyritään ennustamaan väestön määrän kehittymistä (ks. UNHCR SSRRP 2016, 5, 15, 23, 32, 40, 53, 66; UNHCR SSRRP 2017, 8, 20, 41, 56, 70, 84, 98). Siten toiminnan eli auttamisen kohde eli pakolaiset sekä kasvavassa määrin pakolaisia vastaanottavat yhteisöt ovat toimintasuunnitelman mukaisesti laitettavissa numeerisiin muotoihin kokemuksiin ja heidän elämänsä pelkistettävissä taulukoiksi.

UNHCR:n toiminnan muuttuminen tehokkuutta ja vaikuttavuutta mittaavaksi on keskeisesti esillä vuoden 2017 toimintasuunnitelmassa. Jokaisen vuoden 2017 maakohtaisen suunnitelman lopussa esitellään taulukkomuodossa jokaisen eri sektorin tavoitteet ja niiden onnistumista ”mittaava” indikaattori sekä numeerinen tavoite. Siten, jokaisessa vuoden 2017 suunnitelmassa pyritään analysoimaan onnistumista tietyllä tapaa yritysten ja taloustieteen mallien mukaisesti. Esimerkiksi laadukasta koulutusta mitataan UNHCR:n taulukoissa sillä, kuinka monta kouluikäistä on osallistunut opetukseen ja kuinka monta oppilasta per opettaja on (UNHCR SSRRP 2016, 20, 29–31, 51).

UNHCR pyrkii suojelemaan ja auttamaan pakolaisia (ja näitä vastaanottavia yhteisöjä) mittaamalla esimerkiksi vuoden 2017 toimintasuunnitelmassa raportoitujen seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan tapauksien määrän, erilaisten mekanismien ja systeemien määrää, opetukseen osallistuneiden määrää, koulutettujen työntekijöiden ja virkamiesten määrää, sitä kuinka monta erityistarpeita tarvitseva on saanut palveluita, kuinka monta pakolaista on rekisteröity, kuinka monta prosenttia väestöstä erilaiset ohjelmat tavoittavat, onko standardin mukaisia tiedonkeruita tai toimintapoliittikkojen implementaatioita tehty eri leireillä, kuinka monta prosenttia saapuneista on seulottu esimerkiksi ravitsemuksen osalta, kuinka monta perhettä on vastaanottanut teltan ja niin edelleen (UNHCR SSRRP 2016, 20–21, 29–31, 50–52, 63–64, 77–82). Lisäksi myös vuoden 2017 toimintasuunnitelmassa menneen vuoden 2016 menneiden vuosien saavutukset tuodaan esille numeerisesti (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 25–26, 33–34, 41–42, 55–56, 68–71). Siten nämä taulukot tavoitteista ja niiden onnistumisen indikaattoreista antavat kuvan siitä, että suojelemista ja ihmisten auttamista on mahdollista kvantifioida ja tätä kautta arvioida. Autettavien elämä ja kokemukset ovat mitattavissa ja niitä voidaan vertailla:

Koulutus: lapsilla (pojilla ja tytöillä) on pääsy laadukkaaseen koulutukseen turvallisissa ja suojelevissa ympäristöissä:

lasta on ilmoittautunut ja säännöllisesti osallistuu peruskouluun [tavoite] - 29 000;

opiskelijaa osallistuu kieltenopiskelua ohjaaville tunneille [tavoite] - 17 000.⁵²

Suojelu: Yksin saapuneet ja perheistään eroon joutuneet lapset (UASC) identifioidaan ja näille annetaan tarkoituksenmukaista tukea:

% UASC lapsista identifioitu ja annettu apua [tavoite] – 100 %

% pakolaislapsista (sukupuoleen perustuen) saavat yksilökohtaista tai yhteisöperustaista psykososiaalista tukea ja palveluita [tavoite] – 100 %.⁵³

Myös vuoden 2018 toimintasuunnitelmassa UNHCR:n tavoitteet on koottu taulukkoihin, jossa eritellään jokaisen tavoitteen osalta alatavoitteita. Esimerkiksi suojeluun liittyvän klusterin yhteydessä mitataan määrällisesti esimerkiksi sillä, kuinka monta pakolaista on rekisteröity, kuinka monta pakolaista on arvioitu erityistarpeiden ja haavoittuvuuden osalta, kuinka monta autettavaa on saavutettu tietoisuutta lisäävillä kampanjoilla ja kuinka monta yhteisöpohjaista komiteaa tai ryhmää on ottanut asiakseen lasten suojelun (UNHCR SSRRP 2017, 31–32, 62, 75).

Tavoite 4: Vähennetään seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan riskiä ja vahvistetaan multi-sektoraalisen toiminnan laatua:

[tavoite] 460 seksuaaliseen ja sukupuolittuneeseen väkivaltaan liittyvää kampanjaa tehty [...]

[tavoite] 2500, jotka identifioitu seksuaalisesta ja sukupuolittuneesta väkivallasta selvinneeksi, ovat saaneet multisektoraalisia palveluita [...]

[tavoite] 1250 henkilöä, jotka identifioitu seksuaalisesta ja sukupuolittuneesta väkivallasta selviytyneeksi, ovat saaneet elinkeinoihin liittyvää tukea [...].⁵⁴

Siten UNHCR olettaa, että kampanjoilla ja esimerkiksi komiteoiden perustamisella voidaan ehkäistä ja suojella seksuaalista ja sukupuolittunutta väkivaltaa (ks. myös UNHCR SSRRP 2016, 20, 12). Nämä eivät kuitenkaan välttämättä kerro, onko naisilla turvallinen olo.

Tavoite 1: Vahvistetaan lasten suojelua:

[tavoite] 10 000 parhaisiin intresseihin liittyvää arviointia tehty

[tavoite] 36 yhteisöpohjaista komiteaa/ryhmää, jotka ovat keskittyneet lasten suojeluun

[tavoite] 24 795 lasta saa erikoistuneita CP-palveluita (yksilökohtainen lasten suojelun tapauksien hallinta).⁵⁵

⁵² Education: Children (boys and girls) have access to quality education in safe and protective environments: # of children enrolled and regularly attending primary education – 29 000; # of students attending language of instruction classes - 17 000 (UNHCR SSRRP 2016, 29).

⁵³ Protection: Unaccompanied and separated children (UASC) are identified and provided with adequate support: % of UASC identified and assisted – 100 %; % of refugee children (by gender) receiving individual or community-based psychosocial support and services – 100 % (UNHCR SSRRP 2016, 63).

⁵⁴ OBJECTIVE 4: Reduce the risk of SGBV and strengthen the quality of multi-sectoral response: 460 SGBV awareness campaigns conducted [...]; 2,500 identified SGBV survivors provided with multi-sectorial services [...]; 1,250 identified SGBV survivors provided with livelihood support [...] (UNHCR SSRRP 2017, 32).

Tavoite 1 [liittyen elinkeioihin ja ympäristöön]: parannetaan omatoimisuutta ja riippumattomuutta ja elinkeinoja:
[tavoite] 100 % pakolaisnaisista (18-59-vuotiaat) on oma yritys/työllistävät itsensä yli 12 kuukauden jälkeen.⁵⁶

Siten UNHCR:n tavoitteissa on suojelun osalta mitata onnistumista komiteoiden ja palveluita saaneiden määrällä. Riippumattomuutta ja omatoimisuutta puolestaan mitataan, mm. sillä kuinka monella on oma yritys. Näin tavoitteet on pyritty lähinnä kvantifioimaan ja onnistumista ei arvioida esimerkiksi pakolaisten omilla kokemuksilla siitä, ovatko nämä saaneet riittävää suojelua tai onko näillä mahdollisuuksia mielekkäällä tavalla itselleen sopivaan toimeentuloon. Toimintasuunnitelmista ei suoranaisesti käy ilmi se, miten tai minkä perusteella tavoitteet on määritelty. Jos näiden tavoitteiden asettelussa ei kuitenkaan ole otettu mukaan pakolaisten itsensä identifioimia tarpeita, ovat ne ylhäältä alaspäin asetettuja. Siten UNHCR päättää mitä tavoitteet ovat ja mikä niiden onnistumista mittaa – eli esimerkiksi sen miten pakolaisten tulisi tulla riippumattomiksi ja omatoimisiksi. Siten on mahdollista, että UNHCR:n toiminnassa on paternalismin piirteitä.

6.1.4. Liberaali rauha

UNHCR:n toimintasuunnitelmasta on ajoittain havaittavissa liberaalin rauhan oletukseen liittyviä käsityksiä. Liberaalin rauhan edistämiseen liittyviin toimiin on liitetty pyrkimys ennaltaehkäisyyn. Pyrkimys ennaltaehkäistä erilaisia rikkomuksia, hyväksikäyttöä ja väkivaltaa liittyy UNHCR:n toimintasuunnitelmissa erityisesti seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivaltaan (UNHCR SSRRP 2016, 7, 11, 17, 20, 27, 33, 36, 44, 57, 69, 72, 74; UNHCR SSRRP 2017, 18, 20, 22, 31, 75). Toisena keskeisenä tavoitteena on ennaltaehkäistä lapsiin kohdistuvia riskejä (UNHCR SSRRP 2016, 18, 20, 26–27, 50; UNHCR SSRRP 2017, 62, 72, 86, 102). Riskien ehkäisemiseen ja ennaltaehkäisevä suojelu liittyvät erityisesti suojeluklusteriin. Toimintasuunnitelmissa ennaltaehkäisy pyritään toteuttamaan toisaalta identifioimalla heikoimmassa ja haavoittuvassa asemassa olevat (UNHCR SSRRP 2016, 19, 25, 42, 43, 48, 55, 72; UNHCR SSRRP 2017, 30) sekä hyödyntämällä ja tukemalla yhteisöpohjaisia rakenteita, komiteoita, verkostoja ja aloitteita (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 20, 27, 36, 42, 55, 60, 69; UNHCR SSRRP 2017, 30, 48, 59, 62, 72). Lisäksi myös koulutuksella UNHCR:n toimintasuunnitelmien mukaan voidaan ennaltaehkäistä erilaisia riskejä, kuten alttiutta rikolliselle

⁵⁵ OBJECTIVE 1: Strengthen the protection of children 10,000 best interest assessments conducted; 36 community based committees/groups dedicated to child protection issues; 24,795 children receiving specialised CP services (individual child protection case management) (UNHCR SSRRP 2017, 62).

⁵⁶ OBJECTIVE 1: Improve Self-reliance and livelihoods: 100% of female refugees (18-59 years) with own business / self-employed for more than 12 months (UNHCR SSRRP 2017, 104).

toiminnalle tai joutumista seksuaalisen tai sukupuolittuneen väkivallan ja hyväksikäytön uhriksi (ks. esim UNHCR SSRRP 2016, 26–27; UNHCR SSRRP 2017, 10, 22, 71).

UNHCR:n toiminnan voidaan myös nähdä toimintasuunnitelmien perusteella jossain määrin uudistavan yhteisön sosiaalisia verkostoja ja suhteita. UNHCR:n toimintasuunnitelmista käy ilmi UNHCR:n tavoite antaa rauhankasvatusta ja kannustaa ”rauhanomaiseen” yhteiseloön (UNHCR SSRRP 2016, 19, 35–36, 69, 76; UNHCR SSRRP 2017, 21, 23, 50, 59, 75, 93). Rauhanomaista rinnakkaiseloä vuoden 2017 toimintasuunnitelmassa pyritään UNHCR:n mukaan edistämään kampanjoilla ja tiedostamiseen liittyvillä tilaisuuksilla (UNHCR SSRRP 2016, 7, 29, 69). Rauhanomaiseen rinnakkaiseloön liittyvä pyrkimys toki on tärkeä pakolaisten ja paikallisten turvallisuutta edistävä tekijä, mutta voi pitää myös sisällään UNHCR:n omia käsityksiä siitä mitä on ”rauha”. Mikäli UNHCR itse pyrkii edistämään rauhanomaista rinnakkaiseloä aktiivisesti omilla käytännöillään, voidaan sen nähdä myös pyrkivän rauhanrakennukseen, vaikka tämä tapahtuisikin paikallisen yhteisön ja pakolaisten välillä. Toisaalta rauhanomaista rinnakkaiseloä pyritään edistämään myös eri etnisten ryhmien välillä (ks. UNHCR SSRRP 2016, 47). Siten UNHCR tietyllä tapaa näkee tarpeelliseksi joko osallistumisen tai kannustamisen rauhanrakentamiseen yhteisön sosiaalisiin suhteisiin puuttumalla.

Toisaalta ajoittain UNHCR pyrkii toimintasuunnitelmissa erilaisin kampanjoin ja mobilisoinnin keinoin myös lisäämään lasten koulunkäyntiä sekä lisäämään erilaisten yhdistysten ja ryhmien toimintaa (UNHCR SSRRP 2016, 61; UNHCR SSRRP 2017, 48). UNHCR pyrkii myös osallistamaan paikallisia erilaisten yhteisöpohjaisten komiteoiden kautta (ks. esim UNHCR SSRRP 2016, 20, 29, 42; UNHCR SSRRP 2017, 31, 59). Mikäli näitä komiteoita, aloitteita ja yhdistyksiä ei ole ollut olemassa ennen UNHCR:ää, puuttuu UNHCR niiden perustamisella yhteisön sosiaalisiin suhteisiin ja tapaan järjestäytyä. Toisaalta UNHCR pyrkii muuttamaan sosiaalista suhteita myös korostamalla naisten ja lasten osallisuutta päätöksentekoon (UNHCR SSRRP 2016, 42, 69, 72, 79; UNHCR SSRRP 2017, 31, 62). Myös tämä voidaan nähdä karkeasti sosiaalisten suhteiden muokkaamiseen pyrkivänä toimintana.

UNHCR on toisaalta perustanut vuoden 2017 toimintasuunnitelman mukaan ”yhteisön rakenteita” ja johtajien vaaleja pakolaisasetuksissa (UNHCR SSRRP 2016, 69). Eräänlainen edustuksellisuuden tavoittelu voidaan nähdä kansalaisyhteiskunnan vahvistamisen ohella tietynlaisen sosiaalisten suhteiden järjestämisen, kuten demokraattisen hallintomallin ajamiseksi. Toisaalta UNHCR pyrkii myös vaikuttamaan joidenkin maiden sosioekonomiseen integraatioon (UNHCR SSRRP 2017, 87). Vaikka on epäselvää mikä on UNHCR:n rooli sosiaalisen koheesion ja sosio-ekonomisen integraation edistämisessä, kehystetään se ylipäättään hyvänä ja tavoiteltavana toimintana (ks. esim. UNHCRS

SSRRP 2016, 41; UNHCR SSRRP 2017, 72). Siten UNHCR ottaa osaa tai näkee tärkeänä sosiaalisten suhteiden rekonstruktion, liittyi se sitten koulutukseen liittyvien käytäntöjen järjestämiseen, edustuksellisen järjestelmän ajamiseen tai mahdollisesti sosio-ekonomisen integraation kannustamiseen.

UNHCR:n toiminnan voidaan myös ajoittain nojaavan liberaalin rauhan ajatukseen siitä, että valtio ja sen instituutiot, kuten poliisi ja asevoimat takaavat turvallisuuden, sillä näiden merkitystä korostetaan ajoittain toimintasuunnitelmissa (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 18; UNHCR SSRRP 2017, 23, 30, 31, 90). Esimerkiksi CAR:ssa näiden puute on johtanut UNHCR:n mukaan turvallisuustilanteen tyhjiöön. Siksi esimerkiksi CAR:n armeijaa ja kansainvälistä turvallisuushenkilöstöä on UNHCR:n mukaan koulutettava (UNHCR SSRRP 2016, 18.) Keniassa puolestaan ”keskeisten palvelujen” perustaminen nähdään yhtenä ratkaisuna seksuaaliseen ja sukupuolittuneeseen väkivallan ehkäisemiseen ja siihen vastaamiseen. Näitä keskeisiä palveluita ovat UNHCR:n mukaan poliisin toimipaikan/viran perustaminen helpomman raportoinnin mahdollistamiseksi. Keskeisinä työkaluina nähdään tässä kohtaa myös taitojen ja elinkeinomahdollisuuksien lisääminen. (UNHCR SSRRP 2016, 48.) Siten instituutioita, kuten poliisia pyritään sen olemassaolon lisäksi vahvistamaan.

Ugandan vuoden 2018 koskevissa tavoitteissa nähdään tarpeellisenä riittävä eri sukupuolta edustavien *poliisien määrä* uusissa asutusalueissa, jotta oikeusvaltioperiaatetta ja uhrien pääsyä oikeuspalveluihin voidaan ylläpitää (UNHCR SSRRP 2017, 23). Siten oletetaan, että poliisin läsnäolo lisää turvallisuutta.⁵⁷ Toisaalta myös oikeusvaltioperiaatetta, joka kuuluu keskeisesti liberaalin rauhan edellytykseen, korostetaan. DRC:ssä UNHCR näkee toimimattomat instituutiot ja heikon oikeusvaltioperiaatteen riskinä pakolaisten suojelulle (UNHCR SSRRP 2017, 85, 86) ja siksi UNHCR pyrkii suojelemaan rikoksilta poliisin läsnäolon vahvistamisella (UNHCR SSRRP 2017, 90). Vuoden 2018 toimintasuunnitelman koko maanosaa koskevissa tavoitteissa leirien siviililuonnetta pyritään korostamaan esimerkiksi näin:

Tämä [leirien siviililuonne] tehdään jatkuvassa rekisteröimisellä ja uusien tulokkaiden verifikaatiolla, uudelleen sijoittamalla turvalliseen ympäristöön, *fasilitoimalla pakolaisten parantunutta pääsyä kansallisiin lakijärjestelmiin*, vahvistamalla suojelun monitorointia,

⁵⁷ Kuitenkin, ristiriitaisesti UNHCR:n mukaan suojien ja ruuan puute sekä *aseellisten joukkojen läsnäolo* voi kontribuoida negatiivisesti turvallisuusympäristöön etenkin liittyen seksuaaliseen ja sukupuolittuneeseen väkivaltaan (UNHCR SSRRP 2016, 19).

*ja tukemalla lainvalvontaa pakolaisleireillä, asutuksissa ja leirien ulkopuolisissa puitteissa.*⁵⁸

Näin UNHCR:n toimintasuunnitelmista käy ilmi, että pakolaisia pyritään suojelemaan monien muiden toiminnan muotojen, kuten rekisteröinnin, palveluiden ja ennaltaehkäisyyn lisäksi pyrkimyksellä varmistaa pakolaisten pääsy oikeusjärjestelmään ja lakipalveluihin (ks. myös UNHCR SSRRP 2017, 30, 62, 75). UNHCR:n oletus oikeusvaltioperiaatteen ja tuomiosituinjärjestelmän toimivuudesta (ja siihen pääsemisestä) suojelua lisäävänä ovat liitettävissä liberaalin rauhan lähestymistapaan. Toisaalta vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskevassa sopimuksessa todetaan pakolaisten oikeus päästä oikeusjärjestelmään (YK 1951, 3, artikla 16). Siten ei ole mitenkään tavatonta, että UNHCR pyrkii varmistamaan pakolaisten oikeuden päästä oikeusjärjestelmään.

Liberaalin rauhan ajatukseen voi kuulua myös valtion ja toimijoiden kyvykkyyksien ja potentiaalisuuksien vahvistaminen kapasiteettia kasvattamalla. UNCHR pyrkii toimintasuunnitelmissaan tukemaan paikallisten viranomaisten ja järjestelmien kapasiteettia, jotta nämä pystyvät tarjoamaan palveluita sekä pakolaisille että paikalliselle yhteisölle (UNHCR SSRRP 2016, 58, 60, 70, 74; UNHCR SSRRP 2017, 27, 77). Kapasiteetin vahvistamisena voidaan nähdä myös infrastruktuurin vahvistaminen esimerkiksi teiden rakentaminen (UNHCR SSRRP 2017, 79), koulujen ja niiden tilojen rakentaminen ja parantaminen sekä paikallisten terveydenhuoltojärjestelmän tukeminen (UNHCR SSRRP 2016, 19, 43, 47, 58; UNHCR SSRRP 2017, 24, 35, 77, 87, 90, 102). UNHCR näkee, että panostaminen infrastruktuuriin on tärkeää esimerkiksi seksuaaliseen ja sukupuolittuneeseen väkivaltaan vastaavassa toiminnassa, sillä esimerkiksi valojen pystyttäminen tuo turvallisuutta (UNHCR SSRRP 2017, 31). Tällä tavalla UNHCR pyrkii kannustamaan ja parantamaan pakolaisia vastaanottavien maiden ja sen kumppaneiden kyvykkyyksiä ja potentiaalisuutta toimia.

Koulutuksen antaminen voidaan myös nähdä kapasiteetin ja paikallisen järjestelmän kyvykkyyksiä ja potentiaalisuuksia kasvattavana toimintana. UNHCR:n tavoitteissa on pakolaisia vastaanottavien valtioiden virkamiesten, poliisin sekä RRP-kumppanien henkilökunnan kouluttaminen, jotta nämä osaavat perusteet pakolaisten suojelusta (UNHCR SSRRP 2016, 20; UNHCR SSRRP 2017, 75, 90), sukupuoli sensitiivisesta ja standardien mukaisesta suojelusta (UNHCR SSRRP 2016, 73) tai esimerkiksi metsänhoidosta (UNHCR SSRRP 2016, 47; UNHCR SSRRP 2017, 92). Tämän lisäksi UNHCR näkee opettajien (UNHCR SSRRP 2016, 35, 48, 55, 61; UNHCR SSRRP 2017, 75) ja

⁵⁸ This will be done through ongoing registration and verification of new arrivals, relocation to safety, facilitating improved access of refugees to national legal systems, enhancing protection monitoring, and supporting law enforcement in refugee camps, settlements and in out-of-camp settings (UNHCR SSRRP 2017, 13).

lääkinnällistä henkilökunnan kouluttamisen (UNHCR SSRRP 2016, 56,28, 61; UNHCR SSRRP 2017, 77) tärkeinä.

Tarvitaan yhteisön tietoisuutta lisäävien aloitteita liittyen oikeuksiin ja lasten suojeluun, jotta voidaan lopettaa *negatiiviset sosiaaliset normit ja käytännöt*, jotka luovat sukupuolten epätasapainoa.⁵⁹

Siten kapasiteetin vahvistamisella voidaan kannustaa ”haitallisten” sosiaalisten normien ja käytöntöjen lopettamiseen. Toisaalta lainaus myös osoittaa sen, että UNHCR pyrkii ohjaamaan kapasiteetin vahvistamisen kohdetta tietynlaiseen käytökseen, jota se pitää sopivampana.

6.1.5. Muut huomiot

UNHCR:n toimintasuunnitelmissa eksklusiivinen ja selektiivinen toiminta näkyvät epäsuorasti, ja analyyssissa esimerkiksi kansalais- ja poliittiset oikeudet ja standardit on yhdistetty muihin ominaispiirteisiin, vaikka ne ovatkin läsnä. Keskeisenä UNHCR:n toimintasuunnitelmassa on tietyllä tapaa vahvistaa kuitenkin kansalaisyhteiskuntaa. UNHCR:n voidaan nähdä toimintasuunnitelmassa useissa kohdin tukevan pakolaisten omaa toimintaa vahvistamalla pakolaisten ja paikallisten omaa yhteisöä, sillä yhteisöpohjaisten (community-based) suojelumekanismien integroimista muuhun toimintaan korostetaan (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 7, 60; UNHCR SSRRP 2017, 30–31, 48). Tämä voidaan tulkita mielestäni globaalin (neo)liberaalia viitekehyksen kautta tietynlaisena kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen tähtäävänä toimintana. UNHCR:n toimintasuunnitelmissa tavoiteltavana näyttäytyy esimerkiksi pyrkimys eri osa-alueilla vahvistaa ja mobilisoida yhteisöä (ks. esim. UNHCR SSRRP 2017, 48, 62). Yhteisön mobilisaatiolla ja yhdistystoiminnalla voidaan UNHCR:n toimintasuunnitelman mukaan parantaa esimerkiksi koulujen hallinnointia, sosiaalista koheesiota ja lapsien suojelemista:

*Yhteisön mobilisaatio ja vanhempien ja opettajien välisten yhdistysten kapasiteetin rakentamista vahvistetaan ja tässä tavoitteena on parantaa koulujen hallinnointia, sosiaalista koheesiota ja lapsien suojelemisen mekanismeja.*⁶⁰

Siten UNHCR:n toimintasuunnitelmissa pyritään vahvistamaan kansalaisyhteiskuntaa ja sen roolia esimerkiksi suojeluun liittyen. Sukupuolittuneen ja seksuaaliseen väkivaltaan kohdistuvan toiminnan osalta tyypillistä on edistää yhteisön antamaa tukea tai siihen pohjautuvia verkostoja, uhrien neuvonnan

⁵⁹ Community awareness initiatives on rights and child protection to end negative social norms and practices creating gender imbalance remain a great need (UNHCR SSRRP 2016, 73).

⁶⁰ Community mobilization and capacity building of parent-to-teachers' associations (PTAs) will be pursued, with a focus on improving school management, social cohesion and child protection mechanisms (UNHCR SSRRP 2016, 61).

ja materiaallisen avustuksen lisäksi (UNHCR SSRRP 2016, 27, 55, 60). Yhteisön roolia suojelemiseen liittyen on myös pyritty vahvistamaan lasten osalta (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 20, 36, 42, 55, 60, 69; UNHCR SSRRP 2017, 30, 48, 59, 62, 72). Yhteisöä pyritään osallistamaan suojeluun ja muuhun toimintaan yhteisöpohjaisten komiteoiden ja ryhmien kautta (ks. myös. UNHCR SSRRP 2016, 20, 29, 42, 55; UNHCR SSRRP 2017, 31, 59):

Linjassa [pakolaisten] tarpeita kartottavien osallistavien arviointien kanssa, toiminnassa *tavoitellaan yhteisöpohjaisten mekanismien vahvistamista*, jotta voidaan ennaltaehkäistä ja vastata seksuaaliseen ja sukupuolittuneeseen väkivaltaan, pitäen sisällään *yhteisön valvontatehtäviä, naisten laajempaa osallistumista naisten ryhmiin ja järjestöihin, naisten keskuksien perustamista ja valitusmekanismien perustaminen* seksuaaliseen ja sukupuolittuneeseen väkivaltaan.⁶¹

Toisaalta myös yhteisöön kohdistuvat kampanjat voidaan nähdä komiteoiden tukemisen lisäksi pyrkimyksenä vahvistaa kansalaisyhteiskunnan tietoisuutta ja kykyä toimia (ks. esim. UNHCR SSRRP 2017, 17). Myös vapaaehtoisia pakolaisia on pyritty kouluttamaan seksuaaliseen ja sukupuolittuneeseen väkivaltaan liittyvien palveluiden osalta ja tätä kautta mahdollistettu näiden aktiivinen toiminta yhteisössä esimerkiksi palveluiden edistämisen osalta (UNHCR SSRRP 2016, 55). Suojelemisen onnistumista mitataan toimintasuunnitelmissa puolestaan esimerkiksi sillä, kuinka monta komiteaa on perustettu (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 20, 29, 42; UNHCR SSRRP 2017, 31–32, 62, 75). Naisten ryhmien perustaminen nähdään myös yhtenä keinona vastata seksuaaliseen ja sukupuolittuneeseen väkivaltaan ja sen ennaltaehkäisyyn (UNHCR SSRRP 2016, 69; UNHCR SSRRP 2017, 31).

Suojelun lisäksi UNHCR on nähnyt yhteisön osallistumisen tärkeänä liittyen rauhanomaiseen rinnakkaiseloon. DRC:n on perustettu yhteisökomitea paikallisen väestön, pakolaisten ja paikallisten viranomaisien välille, jotta nämä voivat keskustella ongelmista ja löytää ratkaisuja reurssien jakamiseen ja rinnakkaiseloon liittyen (UNHCR SSRRP 2016, 25). Lisäksi vuonna 2017 DRC:ssä tavoitteena oli monitoroinnin lisäksi kehittää yhteisöön pohjautuvia mekanismeja, jolla pyritään lisäämään sosiaalista koheesiota, sillä pakolaiset nähdään paikallisen väestön keskuudessa yhä enemmän turvallisuushkana (UNHCR SSRRP 2016, 27).

Siten näistä toimista käy ilmi, että UNHCR pyrkii vahvistamaan yhteisön, eli tietyllä tapaa kansalaisyhteiskuntaa ja myös vastuuttamaan sitä. Tämä kuuluu neoliberaalin hallinnan piirteisiin,

⁶¹ In line with the findings of participatory needs assessments, the response will seek to strengthen community-based mechanisms to prevent and respond to SGBV, including community policing, broader engagement of women's groups and organizations, establishment of women's centres and a complaint mechanism for SGBV (UNHCR SSRRP 2017, 31).

jossa yksilöä ja yhteisöä pyritään vastuullistamaan omasta turvallisuudestaan. Toisaalta globaali (neo)liberaali hallinta ja liberaalin rauhan ajatus myös pitää kansalaisyhteiskuntaa tärkeänä osana toimivaa valtiota ja yhtenä kehityksen lähtökohtana. Neoliberaalissa ajattelussa kansalalaisyhteiskuntaa yhdessä yksityisen sektorin kanssa pyritään vastuuttamaan ja valtion roolia kaventamaan. Jossain kohdin on mahdollista sanoa, että tämä tendenssi voisi näkyä UNHCR:n toiminnassa. Toisaalta, UNHCR pyrkii myös tukemaan valtioiden toimintaa esimerkiksi virkamiesten koulutuksella.

Lisäksi, tietyllä tapaa kansalaisyhteiskuntaa osallistava toiminta voidaan nähdä myös osana kansalais- ja poliittisten oikeuksien edistämistä. UNHCR voidaan nähdä pyrkivän tukemaan edustuksellista järjestemää ja kansalais- ja poliittisia oikeuksia toimintasuunnitelman tavoitteissa. Edustuksellisen järjestelmän tukemiseen viittaa esimerkiksi tiettyjen ryhmien kuten naisten (UNHCR SSRRP 2016, 69, 72, 79; UNHCR SSRRP 2017, 31, 62) tai nuorten (UNHCR SSRRP 2016, 42) osallistaminen ja representaation varmistaminen.

6.2. Hallittavaan kohteeseen liittyvät oletukset

6.2.1. Hallinnan kohde markkinoille osallistuvana toimijana

UNHCR:n toimintasuunnitelmissa pyritään parantamaan yksilön elinkeinomahdollisuuksia. Tähän kuuluu esimerkiksi maanviljelymahdollisuuksien, karjankasvatuksen ja kalastuksen tukemista joko tarjoamalla maata ja/tai välineistöä, veden ja energiansaantia (kuten puuta), erilaisten käyttötarvikkeiden, kuten uunien tarjoamista ja käteiseen perustuvia interventioita, (ammatillisia) koulutusmahdollisuuksia sekä liiketoiminta- ja työllistymismahdollisuuksien lisäämistä (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 12, 28, 37, 42, 46, 49, 55, 62, 71, 81; UNHCR SSRRP 2017, 11, 36, 50–51, 65, 78, 92, 104). UNHCR näkee siten elinkeinomahdollisuuksien parantamisen tärkeänä pakolaisten auttamisen keinona. Tämä pitää toisaalta sisällään mahdollisen oletuksen siitä, että yksilön tulisi olla taloudellinen toimija. Elinkeinomahdollisuuksia heikentäviä asioita puolestaan pidetään negatiivisena:

*Elinkeinomahdollisuuksia parantavien ohjelmien haasteena ovat puutteellinen kasteluveden määrä [...], pakolaisten leireille sijoittamisen toimintapolitiikka, joka kieltää pakolaisten vapaan liikkuvuuden ja näin rajoittaa yrittäjinä toimivia pakolaisia, ja heikosti kehittyneet markkinat [...] UNHCR:n ja WFP:n toimeksiantaman haavoittuvuustutkimuksen mukaan vain 4 % pakolaisista on riippumattomia avusta Kakumassa.*⁶²

⁶² Challenges that face livelihoods programming include inadequate water for irrigation (need to explore more sources for water for irrigation), the encampment policy that restricts free movement of refugee entrepreneurs and poorly developed markets compounded by poor infrastructure in the Turkana West Sub County. According to a refugee vulnerability study

Ensinnäkin UNHCR on huolissaan liikkumisen vapauden puutteesta, joka on yksi perustavanlaatuinen pakolaisten oikeus (ks. YK 1991, 3). Tässä kohtaa kuitenkin liikkumisen vapaus yhdistyy vain yrittäjinä toimiviin pakolaisiin. Siten on mahdollista tulkita, että yksilön, jolla on tiettyjä oikeuksia, oikeus osallistua markkinoille on UNHCR:n näkökulmasta tavoiteltavaa ja tärkeää. Tiettyjen oikeuksien suojeleminen on ominaista liberaalille hallinnalle, kuten tietysti myös vuoden 1951 pakolaisten oikeuksia koskevalle sopimukselle. Neoliberaalisessa hallinnassa keskeisenä nähdään yksilö, joka käyttää vapauksiaan rationaalisesti, erityisesti taloudellisen edun ajamiseen, sillä talouden ajatellaan tuovan hyvinvointia. Lisäksi UNHCR esittää pakolaisten omatoimisuuden ja riippuvaisuuden vähyden huolenaiheena oheisessa lainauksessa. Pelko riippuvuudesta on perinteinen (neo)liberaalin hallinnan huoli, kun puhutaan kehitysavusta.

Toisaalta myös itsensätyöllistämisen ja liiketoimintaan osallistumista korostetaan usein elinkeinoihin liittyvissä tavoitteissa (UNHCR SSRRP 2016, 42, 49, 51, 59, 62, 71, 81; UNHCR SSRRP 2017, 36, 50, 78, 93, 101, 104):

Mahdollisuus työllistää itsensä / osallistua liiketoimintaan:

pieniä yrityksiä perustettu / tuettu – tavoite: 500;

pakolaista on saanut yrittäjyyteen / liiketoimintaan tai talouselämän lukutaitoon koulutusta – tavoite: 10 000+;

pakolaiselle on annettu ohjausta liiketoiminnan markkinoiden mahdollisuuksista – tavoite 10 000+;

Parannetaan omatoimisuutta ja riippumattomuutta ja elinkeinoja:

% pakolaisista (18–59) on oma yritys [tai] on käynyt töissä yli 12 kuukautta – tavoite: 10 %.⁶³

Elinkeinomahdollisuudet voivat UNHCR:n toimintasuunnitelmien mukaan paikoin myös vähentää autettavien, kuten naisten haavoittuvuutta (”negatiivisille selviytymisstrategioille”) (UNHCR SSRRP 2016, 28, 61; UNHCR SSRRP 2017, 22) ja vähentää suojelemaan liittyviä riskejä (UNHCR SSRRP 2016, 35; UNHCR SSRRP 2017, 48). Siten oletetaan, että varallisuuden kasvaminen luo turvallisuutta ja vähentää haavoittuvaisuutta. UNHCR:n tavoitteissa esimerkiksi seksuaalisen ja sukupuolittuneen

commissioned by UNHCR and WFP, only about 4% of the refugees in Kakuma are self-reliant. (UNHCR SSRRP 2016, 46.)

⁶³ Access to self-employment / business facilitated: # of small business associations formed / supported - 500; # of refugees provided with entrepreneurship / business or financial literacy training – 10 000+; # of refugees provided with guidance on business market opportunities – 10 000+. Self-reliance and livelihoods improved: % of refugees (18-59) with own business self-employed for more than 12 months – 10 %. (UNHCR SSRRP 2016, 80).

väkivallalta suojelemiseksi raportointien, neuvonta- ja apupalveluiden sekä yhteisöä mobilisoivan toiminnan lisäksi on myös yhtenä tavoitteena osallistaa uhrin/selviytyjät tuloja lisääviin aktiviteetteihin:

Seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan riskiä vähennetään ja toiminnan laatua parannetaan: [...]

selviytyjistä on ilmoittautunut *tuloja lisääviin aktiviteetteihin* – 350.⁶⁴

Siten UNHCR:n tavoite lisätä elinkeinomahdollisuuksia pitää sisällään pelon siitä, että pakolaisista (ja paikallisesta) yhteisöstä tulee riippuvainen avusta, mutta myös toisaalta siitä, että työn teko ja tulojen lisääntyminen parantavat autettavien elämää. Siten voidaan myös tulkita, että taloudellinen kehitys, jota maanviljelyn, yritysten ja työllistyminen todennäköisesti pitkällä tähtäimellä tuovat, on lähtökohta kehitykselle ja tuo hyvinvointia ja ratkaisee ongelmia, kuten heikentynyttä turvallisuutta. Toisaalta UNHCR pyrkii liike-elämän mahdollisuuksia parantamalla ja siihen kouluttamalla osallistamaan yksilön markkinoille. On kuitenkin hyvä huomioda, että itsensä työllistämisen mahdollistaminen on kuitenkin pakolaisten perustavanlaatuinen oikeus (ks. YK 1951, artikla 18) ja ei siten välttämättä aina ole suoranaisesti liitettävissä talouskeskeiseen ajattelutapaan.

6.2.2. Hallinnan kohteen kapasiteetin vahvistaminen

UNHCR:n vuoden 2017 toimintasuunnitelmassa kapasiteetin rakentaminen nähdään yhtenä maatason prioriteettina (UNHCR SSRRP 2016, 13). Yksilön kapasiteetin lisäämisestä voidaan nähdä pyrkimys lisätä autettavien tietoisuutta. UNHCR pyrkii esimerkiksi lisäämään pakolaisten ja näitä vastaanottavien tietoisuutta esimerkiksi seksuaalisesta ja sukupuolittuneesta väkivallasta, rauhanomaisesta rinnakkaiselosta ja koulutuksen tärkeydestä (UNHCR SSRRP 2016, 44, 48; UNHCR SSRRP 2017, 31, 75) sekä lasten oikeuksista (UNHCR SSRRP 2016, 73; UNHCR SSRRP 2017, 30, 102). Tällä pyritään kasvattamaan pakolaisten ja paikallisen yhteisön tietoa asioista ja mahdollisesti ohjaamaan käyttäytymistä ”oikeaan suuntaan”. Suoranaisena kapasiteetin vahvistamisena voidaan kuitenkin nähdä UNHCR:n vuoden 2018 Keniaa koskevassa suunnitelmassa tavoite järjestää kapasiteetin rakentamiseen liittyviä tilaisuuksia yhteisön johtajille, komiteoille, humanitaarisille toimijoille ja paikallisille viranomaisille seksuaaliseen ja sukupuolittuneeseen väkivaltaan liittyviin kysymyksiin (UNHCR SSRRP 2017, 75). Kapasiteetin lisäämiseen tähtäävänä toimintana voidaan nähdä myös elinkeinoelämän mahdollisuuksien, kuten pakolaisten ammattitaitoihin liittyvä kouluttaminen ja näiden itsensä työllistämisen mahdollisuuksien lisääminen (ks. esim. UNHCR

⁶⁴ Risk of SGBV is reduced and quality of response improved: [...] # of survivors enrolled in income generating activities – 350 (UNHCR SSRRP 2016, 29).

SSRRP 2016, 38, 37, 42, 47, 55, 59, 61, 71, 81; UNHCR SSRRP 2017, 24, 36, 65, 78). Toisaalta myös hätäapunakin toimiva ruoka-apu voi pyrkiä yksilön kyvykkyyksien kasvattamiseen:

[...] Kiireellistä ruuan jakelua tarjotaan ja samaan aikaan kohdistetaan apua siihen oikeutetuille kotitalouksille ohjelmilla, jotka *rakentavat pakolaisten ja paikallisen yhteisöjen varallisuutta* [...].⁶⁵

Varallisuuden vahvistumisen myötä siten oletetaan, että pakolaisilla on enemmän kyvykkyyksiä ja potentiaalisuutta selvitä tilanteesta ja tulla riippumattomammaksi avusta. Yksilön kapasiteetin vahvistamisena ja potentiaalisuuksien kannauttamisena voidaan nähdä myös maanviljelytyökalujen ja siementen antaminen, jonka avulla pakolaiset ja näitä vastaanottavat yhteisöt voivat viljellä UNHCR:n mukaan oman ruokansa (UNHCR SSRRP 2016, 19, 27, 71; UNHCR SSRRP 2017, 25, 34, 36, 65). Myös käytännö taitojen, kuten rakentamisen opettaminen voidaan nähdä pyrkimyksenä autettavan kapasiteetin vahvistamisen (ks. esim UNHCR SSRRP 2017, 79).

6.2.3. Hallinnan kohdetta suojelevat oikeudet

UNHCR pyrkii toimintasuunnitelmissaan varmistamaan pakolaisen oikeuksien toteutumisen (UNHCR SSRRP 2017, 62). UNHCR pitää tärkeänä, esimerkiksi että Uganda takaa pakolaisille liikkumisenvapauden, oikeuden tehdä työtä ja perusta yrityksiä, oikeuden asiakirjoihin (documentation) ja pääsyn sosiaalipalveluihin sekä antaa maata, jolle voi pystyttää suojia ja viljellä maata (UNHCR SSRRP 2016, 68; UNHCR SSRRP 2017, 21, 30). Vuoden 2017 ja 2018 Ugandaa koskevissa tavoitteissa UNHCR pyrkii varmistamaan, että pakolaisten oikeudet toteutuvat kansainvälisten ja paikallisten pakolaislainsäädäntöjen mukaisesti (UNHCR SSRRP 2016, 76; UNHCR SSRRP 2017, 30). Sudanissa puolestaan UNHCR:n ja Sudanina välinen sopimus sekä Sudanin omat sopimukset takaavat UNHCR:n mukaan pakolaistatuksen ja antavat pakolaisille oikeudet liikkua, elää, työskennellä ja omistaa omaisuutta Sudanissa (UNHCR SSRRP 2017, 43). Myös Etiopiassa vuoden 2018 toimintasuunnitelmassa tietyt oikeudet ja niiden tukeminen on nostettu tavoitteeksi (UNHCR SSRRP 2017, 62).

Toisaalta UNHCR pyrkii lisäämään koulutusta ja tietoisuutta lasten oikeuksista ja seksuaalisesta ja sukupuolituneesta väkivallasta sekä pakolaisille että viranomaisille ja avustustyöntekijöille (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 44, 48, 73, 79, 102; UNHCR SSRRP 2017, 30). Lisäksi UNHCR pyrkii antamaan pakolaisille tietoa näiden oikeuksista (UNHCR SSRRP 2016, 48). Vuoden 2018 Keniaa

⁶⁵ [...] emergency food distribution will be provided while targeting eligible households with programmes to build assets for host communities and refugees, [...] (UNHCR SSRRP 2017, 62).

koskevassa toimintasuunnitelmassa puolestaan tavoitteena on tukea ja aloittaa ”lasten oikeuksien klubeja” (Child Rights Clubs) (UNHCR SSRRP 2017, 75). Siten UNHCR pyrkii toimintasuunnitelmien mukaan suojelemaan pakolaisia erilaisten oikeuksien ajamisella ja kasvattamalla tietoisuutta niistä. Erilaisilla ”oikeuksilla suojele” kuuluu globaaliin (neo)liberaalin hallinnan diskurssiin, jossa oikeuksien nähdään takaavan yksilön vapaus toimia (tietyllä halutulla tavalla).

6.2.4. Hallinnan kohteen omatoimisuuden ja riippumattomuuden kannustaminen

UNHCR:n toimintasuunnitelmissa nähdään tärkeänä, että pyritään lisäämään yksilön omatoimisuutta ja riippumattomuutta (self-reliance) (ks. UNHCR SSRRP 2016, 7, 12, 27, 46, 55, 59, 60, 68, 76; UNHCR SSRRP 2017, 5, 13, 27, 36, 45, 62, 71, 87, 100). Toimintasuunnitelmissa tämä yhdistyy usein elinkeinoihin liittyvän toiminnan korostumiseen (ks. myös UNHCR SSRRP 2017, 27, 36, 50, 62, 65, 93, 100, 104):

Laajennetaan pakolaisten *taloudellisia mahdollisuuksia* toimintapolitiikoilla, jotka tarjoavat mahdollisuuksia leireillä ja lisäävät pakolaisten ja paikallisen yhteisön pääsyä *omatoimisuutta ja riippumattomuutta lisääviin aktiviteetteihin*.⁶⁶

Tavoite 2: *parannetaan omatoimisuutta ja riippumattomuutta ja vahvistetaan elinkeinoja:*
1 019 570 pakolaista ja paikallisen yhteisön jäsentä koulutettu ilmastoystävällisiin viljelytekniikoihin liittyen:

924 000 pakolaista ja paikallisen väestön jäsentä osallistuvat yhteisöpohjaisiin säästöihin/lainoihin/vakuutuksiin:

20 000 pakolaista ja paikallisen väestön jäsentä saavat käteistä/etuseteleitä maatalouteen/karjaan liittyviin projekteihin;

[...]

22 195 pakolaista ja paikallisen väestön jäsentä osallistuivat käytännön taitojen koulutukseen.⁶⁷

Siten hätäavun antamisen ja perinteiseen suojelemiseen liittyvän toiminnan rinnalla on tavoite pakolaisten omatoimisuuden ja riippumattomuuden kannustamiseen. Yksilön omatoimisuus ja riippumattomuus näyttäytyy toimintasuunnitelmissa hyvänä ja tavoiteltavana asiana. Se esiintyy ikään kuin luonnollistettuna totuutena, jota ei selitetä. Yksilön omatoimisuutta ja riippumattomuutta pyritään kannustamaan erityisesti elinkeinoja koskevien klusterien tavoitteissa, joissa keskeistä on esimerkiksi kapasiteetin vahvistaminen, kuten koulutus ja erilaisen välineistön antaminen, työllisyyteen liittyvät

⁶⁶ Broadening economic opportunities available to refugees by supporting policies that offer alternatives to camps and access to self-reliance activities benefiting both refugee and host communities (UNHCR SSRRP 2016, 7).

⁶⁷ OBJECTIVE 2: Improve self-reliance and strengthen livelihoods: 1,019,570 refugees and host community trained on climate smart farming techniques; 924,000 refugees and host community participating in community-based savings/loans/insurances; 20,000 refugees and host community receiving cash/ vouchers for agriculture / livestock projects purposes; 22,195 refugee and host community receiving skills training (UNHCR SSRRP 2017, 37).

tekijät ja käteiseen perustuvat interventiot. Omatoimisuuden ja riippumattomuuden käsitteessä yhdistyy monta (neo)liberaalin hallinnan käsitystä siitä, millainen yksilön tulisi olla: käyttää oikealla tavalla vapauttaan rationaalisesti ja taloudellista elämää hyödyttävästi ja toisaalta ajatus siitä, että yksilö on itsenäinen ja riippumaton. Elinkeinojen parantamisen tavoitteen yhteydessä nähdään, että taloudellisuutta riippumattomuutta ja omatoimisuutta lisäämällä voidaan kontribuoida sosio-ekonomiseen kasvuun (UNHCR SSRRP 2016, 76; UNHCR SSRRP 2016, 75). Tämä voi pitää takanaan ajatuksen siitä, että sekä taloudellista että sosiaalista kasvua (kehitystä) voidaan saavuttaa taloudellisella riippumattomuudella, esimerkiksi yrityksien tai työn kautta.

Toisaalta ajoittain vuoden 2018 toimintasuunnitelmassa esitetään pakolaisten ja paikallisten yhteisön ”itsehallintaa” ja yksilön omatoimisuutta ja riippumattomuutta koskeva tavoite yhdessä avusta riippuvaisuuden vähentämisen kanssa.

Jotta varmistetaan todellisia saavutuksia omatoimisuuteen ja riippumattomuuteen ja riippuvuutta lisäävien interventioiden vähentämiseksi, on tärkeää parantaa linkkejä paikallisten viranomaisten ja yksityisen sektorin kanssa [...], jotta voidaan tarjota työllisyyteen liittyviä mahdollisuuksia pakolaisille.⁶⁸

Huoli siitä, että autettava tulee riippuvaiseksi avusta, on ominainen (neo)liberaalille hallinnalle. Tämä huoli on läsnä muutenkin UNHCR:n toimintasuunnitelmissa ja täten pakolaisten riippuvuutta avusta pyritään vähentämään sekä eksplisiittisesti että implisiittisesti (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 8, 10, 2, 58, 76; UNHCR SSRRP 2017, 13, 57). Kuitenkin, kute UNHCR:n toimintasuunnitelmissa todetaan, on pelko riippuvuudesta oleellinen esimerkiksi ruoka-avun suhteen, sillä pakolaiset ovat eniten riippuvaisia ruuasta ja tämä asettaa luonnollisesti haasteita UNHCR:lle (ks. esim UNHCR SSRRP 2016, 8, 58; UNHCR SSRRP 2017, 24).

⁶⁸ To ensure tangible gains in self-reliance and a reduction in interventions that foster dependency, improving linkages with local authorities and the private [...] to provide gainful employment opportunities for refugees (UNHCR SSRRP 2017, 65).

7. (UUDEN) HUMANITAARISEN HALLINNAN DISKURSSI

7.1. (Uuden) Humanitaarisen hallinnan piirteet

7.1.1. Kosmopolitanismi, universalismi ja humanismi

Humanitaariselle hallinnalle on ominaista vedota kansainväliseen yhteisöön ja yhteisiin, universaaleihin arvoihin sekä humanismiin. Toimintasuunnitelmissa UNHCR vetoaa kansainväliseen yhteisöön ja universaaleihin arvoihin kertomalla ihmisoikeuksien ja humanitaarisen oikeuden vakavista loukkauksista sekä lapsien oikeuksien loukkauksista (ks. UNHCR SSRRP 2016, 6, 44; UNHCR SSRRP 2017, 7). Humanitaariseen hallintaan kuuluu ajatus siitä, että on olemassa universaaleja oikeuksia. Näihin oikeuksiin vetoamalla perustellaan se, miksi toiminta on tarpeellista. Toisaalta humanitaariselle hallinnalle tyypillinen periaate humanismista on myös erotettavissa UNHCR:n toimintasuunnitelmista. UNHCR raportoi eteläsudanilaisten pakolaisten hälyttävästä humanitaarisesta tilanteesta, esimerkiksi kertomalla Etelä-Sudanin väestön olevan riippuvainen ruoka-avusta, kärsivän aliravitsemuksesta sekä tautiepidemioista tai peruspalveluiden puutteesta (ks. UNHCR SSRRP 2016, 6, 7, 10, 16, 19, 27, 33, 43, 44, 58, 61, 69; UNHCR SSRRP 2017, 10, 44–45). UNHCR kertoo erilaisista siviilejä kohtaan tehdyistä loukkauksista, kuten esimerkiksi naisten kärsimästä seksuaalisesta ja sukupuolittuneesta väkivallasta ja lasten kaappauksista (UNHCR SSRRP 2016, 6, 35; UNHCR SSRRP 2017, 5, 7). Tällä tavalla on mahdollista nähdä, että vedotaan kansainväliseen yhteisöön humanismin ja kosmopolitanismin keinoin; ihmiselämä on arvokas ja sen suojele voi tapahtua rajojen yli ja kohdistua Etelä-Sudanin väestöön. On myös loukkauksia ja ihmisten kärsimää hätää, johon tulee puuttua. UNHCR toteaa auttamisen olevan alueellinen välttämättömyys (UNHCR SSRRP 2017,7).

Valtio [Uganda] vastaanotti suurimman tulvan pakolaisia Etelä-Sudanista [...]. Vuoden 2016 loppuun mennessä eteläsudanilainen pakolaisväestö, jonka Uganda on ottanut vastaan, tulee todennäköisesti kolminkertaistumaan verrattuna 2015 vuoden loppuun [...]. Tämä odottamaton massojen virta Ugandaan asettaa *merkittäviä paineita valtion resursseille [...], humanitaaristen ja kehitysyhteistyökumppaneiden kapasiteetille vastata kriisiin* ja Ugandan anteliaalle hyviin käytäntöihin kuuluvalla pakolaispolitiikalle. Vuonna 2017, humanitaaristen ja kehitysyhteistyön kumppaneiden yhteiset ponnistelut ovat tarpeellisia, *jotta elämiä voidaan pelastaa, perustavanlaatuista apua [...]* tarjota ja *vakauttaa ne alueet Ugandassa, jotka ovat ottaneet vastaan pakolaisia.*⁶⁹

⁶⁹ The country received the single largest refugee influx from South Sudan [...]. By the end of 2016, the South Sudan refugee population hosted by Uganda is likely to triple in comparison with the end-2015 population, [...]. This unprecedented mass influx to Uganda puts enormous pressure on the country's resources [...] on humanitarian and

Siten UNHCR vetoaa (oletettavasti kansainvälisen yhteisön) velvollisuuteen vastata kasvaviin tarpeisiin. Lisäksi UNHCR pyrkii vetoamaan oletettavasti kansainvälisen yhteisön solidaarisuuteen kertomalla Ugandan valtion rajallisista resursseista. Tämä tapahtuu myös suoraan, kun puhutaan rahoituksesta, jota olisi tarpeen kohdistaa pakolaisia vastaanottaville maille (UNHCR SSRRP 2016, 7). Toisaalta UNHCR vetoaa lainauksessa myös humanismiin – eli siihen, että ”kaukaisten toisten” elämät ansaitsevat tulla pelastetuiksi. Lopuksi UNHCR:n nähdään myös vetoavan turvallisuuteen, sillä oletuksella että (hallitsemattomat) pakolaisvirrat ovat uhka alueelliselle ja mahdollisesti kansainväliselle turvallisuudelle.

Oikeuksiin vetoaminen ja siihen perustuva toiminta on läsnä ajoittain UNHCR:n toimintasuunnitelmissa. UNHCR:n mukaan se pyrkii esimerkiksi pakolaisten rekisteröimisellä mahdollistamaan pakolaisten oikeutta käyttää liikkumisen vapautta ja hankkia tuloja (UNHCR SSRRP 2016, 11, 60). Se myös näkee, että on tarpeen antaa tietoa pakolaisten ja lasten oikeuksista (UNHCR SSRRP 2016, 79; UNHCR SSRRP 2017, 30, 102). Erilaisiin oikeuksiin vedotaan kuitenkin toimintasuunnitelmissa yllättävän vähän tai se tapahtuu hyvin implisiittisesti. UNHCR:n toiminnan keskiössä on edelleen monen muun tehtävän lisäksi pakolaisten perustavanlaatuisen oikeuden, eli turvan ja turvallisuuden alueelle pääsyn varmistaminen. UNHCR:n perinteinen tehtävä, eli turvapaikkaprosessi, dokumenttien ja pakolaisstatuksen myöntäminen on siten edelleen yksi sen keskeisimmistä tehtävistä toimintasuunnitelmissa (UNHCR SSRRP 2016, 13, 21; UNHCR SSRRP 2017, 22, 48, 62, 88, 100).

7.1.2. Ennaltaehkäisy

UNHCR:n toimintasuunnitelmassa esiintyy tavoite ennaltaehkäistä haavoittuvassa asemassa oleviin kohdistuvia (suojeluun liittyviä) riskejä. Toimintasuunnitelmissa pyritään erityisesti ehkäisemään seksuaalista ja sukupuolittunutta väkivaltaa ja haavoittuvuutta tälle (UNHCR SSRRP 2016, 7, 11, 17, 20, 27, 33, 36, 44, 57, 69, 72, 74 69; UNHCR SSRRP 2017, 22, 75, 102). Toisena keskeisenä temaattisena ennaltaehkäisyn kohteena on lasten suojelu ja nähin kohdistuvien riskien vähentäminen (UNHCR SSRRP 2016, 18, 20, 26–27, 50; UNHCR SSRRP 2017, 62, 72, 86, 102). UNHCR:n toimintasuunnitelmissa korostuu ennaltaehkäisy yhteisöpohjaisten rakenteiden, komiteoiden ja aloitteiden kautta (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 20, 27, 36, 42, 55, 60, 69; UNHCR SSRRP 2017,

development partners’ capacity to respond to the crisis, and on the ability to maintain Uganda’s generous good practice refugee policy. In 2017, a concerted effort of humanitarian and development partners is required to continue to save lives [...] and to stabilise refugee hosting areas in Uganda. (UNHCR SSRRP 2016, 67.)

30, 48, 59, 62, 72). Tämä ennaltaehkäisy yhteisönpohjaisten toimintamallien kautta mielestäni vertautuu neoliberaalin hallinnan pyrkimykseen, jossa yksilöä ja yhteisöä pyritään vastuuttamaan ja toisaalta yksilöstä ja yhteisöstä pyritään tekemään hallinnan ”kumppani”. Globaali (neo)liberaali hallinta pyrkii toisaalta myös vahvistamaan kansalaisyhteiskunnan eli tässä yhteisön roolia valtion roolin kaventamisen kustannuksella. Lisäksi erilaisten ohjelmien ja mekanismien kautta pyritään suunnitelmissa ehkäisemään erilaisia riskejä (UNHCR SSRRP 2016, 44, 69). Tämä puolestaan muistuttaa globaalille (neo)liberaalille hallinnalle ominaista oletusta siitä, että prosessien hallinnalla ja siihen liittyvillä työkaluilla on mahdollista saavuttaa erilaisia tavoitteita.

Toisaalta myös käteiseen perustuvien interventioden nähdään joissakin tilanteissa tehokkuuden ja avun kohteen omatoimisuuden ja riippumattomuuden lisäksi vähentävän erilaisia suojeluun liittyviä riskejä (UNHCR SSRRP 2017, 88). Lisäksi UNHCR:n voidaan nähdä ennaltaehkäisevän erilaisia riskejä myös tiedon keräämisellä ja monitoroinnilla (UNHCR ks. esim. SSRRP 2016, 19, 25, 42, 43, 48, 55, 72; UNHCR SSRRP 2017, 30). UNHCR pyrkii myös identifioimaan haavoittuvassa asemassa olevat (UNHCR SSRRP 2016, 35, 50) ja ne, joilla on erityistarpeita (UNHCR SSRRP 2016, 18, 20 36, 40, 50, 55, 69, 78; UNHCR SSRRP 2017, 48, 58). Ennaltaehkäisy, joka kuuluu uuteen humanitaariseen diskurssiin, saa siten jälleen globaalin (neo)liberaalin hallinnan piirteitä, joissa ennaltaehkäisyä pyritään toteuttamaan niin, että kerätään väestöstä tietoa.

Lisäksi UNHCR:n pyrkimys tarjota koulutusta näyttäytyy ennaltaehkäisevänä toimintana (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 26–27; UNHCR SSRRP 2017, 10, 22, 71). Koulutuksella voidaan vähentää mahdollisia riskejä, joita lapset saattavat kohdata:

Alueellisesti, noin 54 prosenttia [...] eteläsudanilaisista pakolaislapsista ei ollut koulussa vuonna 2017, mikä lisää heidän haavoittuvuuttaan suojeluriskeille, kuten lapsiavioliitolle, pakotetulle rekrytoinnille aseellisiin joukkoihin ja pakkoprostituutioon.⁷⁰

Koulutus on keskeinen prioriteetti, sillä se on *perustavanlaatuisesti suojelevaa*, sillä sen avulla voidaan tarjota pakolaislapsille ja -nuorille turvallisia tiloja ja [edistää] yksilön akateemista kehitystä sen lisäksi, että se [koulutus] *vähentää haavoittuvuutta hyväksikäytölle ja epäsosiaaliselle käyttäytymiselle*.⁷¹

⁷⁰ Regionally, some 54 per cent of the [...] South Sudanese refugee children were not in school in 2017, increasing their vulnerability to protection risks such as early marriage, forced recruitment, and survival sex (UNHCR SSRRP 2017, 10). Schools are often overcrowded and very few children can access secondary education.

⁷¹ Education is a key priority as it is fundamentally protective, providing refugee children and youth with safe spaces for personal and academic development as well as reducing vulnerability to exploitation and anti-social behaviour (UNHCR SSRRP 2017, 76).

Näin koulutus ei pelkästään vähentää lasten ja nuorten haavoittuvuutta, mutta myös edistää lasten tulevaisuutta. Tämä ajattelutapa on liitettävissä uudenlaiseen humanitaariseen toimintaan.

7.1.3. Hätäavun ja kehitysavun linkittäminen

UNHCR:n toiminnasta on nähtävissä, että hätäapua ja kehitysapu sekoittuvat ja linkittyvät toisiinsa yhä enemmän. Kehitysohjelmien ja humanitaarisen toiminnan linkkejä korostetaan Sudania, Ugandaa ja DRC:tä koskeissa maakohtaisissa toimintasuunnitelmissa (UNHCR SSRRP 2016, 10, 60, 68; UNHCR SSRRP 2017, 21, 26, 45, 85). Erityisen hyvin UNHCR:n tavoitteiden moninaisuutta suhteessa kehitykseen tähtäävään toimiin kuvaa Keniaa koskeva kappale:

Yhä useampi RRP-kumppaneista on keskittynyt ottamaan mukaan *kehitykseen liittyviä lähestymistapoja*, jotta ne voivat tarttua pakolaisten suojelemiseen liittyviin asioihin. Kokonasivaltaiset arviot ovat tarpeellisia, jotta voidaan käyttää tätä tietoa *toimeentuloon keskittyviin ohjelmiin* [...]. Innovatiivisia aloitetta tarvitaan *maataloussektorilla* [...], Vettä säästäviä tekniikoita [...] on tarpeen tutkia. Lisäksi, tarvitaan aloitteita, jotka edistävät *kestävää* vedenkäyttöä, luonnonresurssien hallintaa, *ympäristön suojelua ja säilyttämistä*.⁷²

On mahdollista nähdä, että toimeentulon kehittäminen ja infrastruktuurin kehittäminen sekä pyrkimys luonnonsuojeluun ei välttämättä ole perinteistä elämää ja kärsimystä poistavaa hätäapua.

Humanitaarisen avun ja kehitysavun sekoittuminen näkyy esimerkiksi myös kasvavassa humanitaaristen ja kehitysapua antavien toimijoiden yhteistyössä (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 7, 8, 10, 49, 59; UNHCR SSRRP 2017, 11, 21). Tämä ilmentää myös uuden humanitaarisen toiminnan pyrkimystä luoda uudenlaisia kumppanuuksia. Toisaalta UNHCR:n toimintasuunnitelmissa on tavoite antaa apua sekä pakolaisille ja pakolaisia vastaanottaville yhteisöille (UNHCR SSRRP 2016, 17, 24; UNHCR SSRRP 2017, 14, 26, 45, 87, 92, 93, 103). Siten ei pyritä auttamaan pelkästään sotaa pakenevia vaan myös pakolaisia vastaanottavia yhteisöjä. Tämä voitaisiin tulkita kehitysavuksi, mutta myös UNHCR:n mandaatin laajentamiseksi – onhan sen toiminta yleensä kohdistunut vain pakolaisiin tai laajentunut koskemaan pakkosiirtyneitä ihmisiä.

Kehitysavulla voidaan UNHCR:n mukaan esimerkiksi pyrkiä vähentämään pakolaisten ja paikallisten yhteisöjen välistä jännitteitä, jotka voivat johtua palveluiden ja resurssien niukkuudesta (UNHCR

⁷² There is an increasing focus by RRP partners to embrace developmental approaches to address some of the refugee protection issues. Comprehensive assessments are needed to inform livelihood programming [...]. Innovative initiatives are needed in the agricultural sector [...]. Water saving [...] need to be explored. Additionally, initiatives to promote sustainable water use, natural resources management, environmental protection and conservation are required. (UNHCR SSRRP 2016, 46.)

SSRRP 2016, 10, 60, 68). Kehitysapu yhdistyy myös tavoitteeseen tehdä pakolaisista ja näitä vastaanottavista yhteisöistä resilienttejä vastaanottamaan erilaisia nopeasti muuttuvia tilanteita ajatellen:

Samanaikaisesti kun todetaan pääasiallinen humanitaarinen fokus, RRP-kumppanit pyrkivät myös *sellaiseen toimintaan ja lähestymistapoihin*, jotka auttavat pakolaisia, paikallista yhteisöä ja pakolaisia vastaanottavia alueita *tulemaan resilienteiksi shokeille ja yhdistämään humanitaarisen ja kehitysavun yhteyttä*.⁷³

Kehitysaun ja hätäavun yhdistämistä pidetään ylipäättänsä tavoiteltavana ja UNHCR kehottaa tai pyrkii itse siihen, että joillakin alueilla siirryttäisiin ajan saatossa asteittain humanitaarisesta avusta kohti kehitysapua ja, että pakolaiset integroitaisiin kansallisiin kehityssuunnitelmiin (SSRRP 2017, 5, 10).

Näitä [naisten elinkeinoin kohdistuvia] ohjelmilla [pyritään...] edistämään omatoimisuutta ja riippumattomuutta ja kontribuoimaan *pitkäaikaisempaan strategiaan, joka kaventaa kuilua kehitysyhteistyökumppanien kanssa. Kehitysyhteistyöprosessien linkkien vahvistaminen* Sudanissa, UNDAF mukaan lukien, on käynnissä. Painotus elinkeinomahdollisuuksiin [...] on tärkeää.⁷⁴

Kehitysavun ja hätäavun voidaan nähdä yhdistyvän esimerkiksi, kun pyritään *kehittämään ja tukemaan* terveydenhuoltoa, koulutusta tai veteen liittyvää infrastruktuuria pakolaisia vastaanottavilla alueilla (UNHCR SSRRP 2016, 19, 55–56). Toisaalta kestävä luonnonresurssien käyttö ja ympäristön suojeluun tähtäävä toiminta on UNHCR:n toimintasuunnitelmissa läsnä tavoiteltavana (UNHCR SSRRP 2016, 47, 76; UNHCR SSRRP 2017, 37, 65, 78). Keskeinen syy on tietenkin parantaa hätäapua ja vähentää päällekkäisyyttä, esimerkiksi pyrkimällä integroimaan pakolaiset paikalliseen järjestelmään ja hyödyntää olemassaolevia julkisia rakenteita (UNHCR SSRRP 2016, 27). Koulutuksen korostaminen ja ympäristön korostaminen laajentavat perinteisenä pidetyn humanitaarisen toiminnan suojelun alaa ja toisaalta UNHCR:n mahdollisten paikallisen valtion julkisten rakenteiden tukeminen ei välttämättä enää ole nähtävissä perinteiseksi hätäavuksi. Toisaalta on hyvä muistaa, että peruskoulutukseen pääsy on pakolaisten perusoikeus (ks. YK 1951, artikla 22).

7.1.4. Yhteisön sosiaalisiin suhteisiin vaikuttaminen

UNHCR myös tietyllä tapaa pyrkii puuttumaan toiminnassaan pakolaisten ja paikallisia vastaanottavien yhteisöjen toimintaan rauhankasvatuksella ja muilla aloitteilla, joilla pyritään kannustamaan

⁷³ Whilst acknowledging its predominantly humanitarian focus, this RRP also attempts to embrace activities and approaches that help refugees, host communities and refugee-hosting districts become more resilient to shocks, and bridge the humanitarian and development nexus (UNHCR SSRRP 2017, 26).

⁷⁴ These programmes [...] and should be expanded to promote self-reliance and contribute to a longer-term strategy that narrows the gap with development partners. Strengthening links with development processes in Sudan, including the UNDAF are ongoing. Emphasis on livelihood opportunities [...] is essential. (UNHCR SSRRP 2016, 59.)

”rauhanomaista yhteiseloä” (peaceful coexistence) (UNHCR SSRRP 2016, 19, 35–36, 87, 69, 76; UNHCR SSRRP 2017, 21, 23, 50, 59, 75, 93). Rauhanomaisen rinnakkaiselon tavoite on mukana esimerkiksi toimintasuunnitelmien strategisissa tavoitteissa:

*Rauhankasvatuksen tukeminen ja muut aloitteet, joilla kannustetaan eri etnisistä ryhmistä tulevien pakolaisten sekä pakolaisten ja näitä vastaanottavien yhteisöjen yhteiseloä.*⁷⁵

Vuoden 2017 toimintasuunnitelmassa viitataan myös suoraan rauhanrakennukseen:

[...] lasta ja aikuista saavutettiin *rauhanrakennus-aloitteilla*, jossa tavoitteena oli lisätä omatoimisuutta ja riippumattomuutta ja rauhanomaista rinnakkaiseloä pakolaisten ja näitä vastaanottavien yhteisöjen välillä.⁷⁶

UNHCR pyrkii myös vaikuttamaan sosiaaliseen koheesioon:

Edistetään *rauhanomaista rinnakkaiseloä paikallisten yhteisöjen kanssa*: Varmistetaan, että pakolaiset elävät turvassa, harmoniassa ja arvokkaasti paikallisen yhteisön kanssa ja yhdessä suojelevat luonnonympäristöä ja kontribuoiva samalla *sosiaaliseen koheesioon*.⁷⁷

Siten UNHCR:n tavoitteena ei ole pelkästään hätäavun antaminen vaan myös yhteisöjen sosiaalisiin suhteisiin vaikuttaminen siten, että nämä ovat rauhanomaisesti kanssakäymisessä toistensa kanssa. Sosiaalista koheesiota koskevia toimenpiteitä ei erikseen eritellä, mutta riskinä on, että se pitää sisällään UNHCR:n omia käsityksiä siitä, millaista on rauha ja vakaus. Toisaalta eri etnisten ryhmien välisen rauhanomaisen kanssakäymisen voidaan nähdä olevan ennaltaehkäisevää toimintaa, mutta myös tietyllä tapaa juurisyihin puuttumista mahdollisten konfliktien varalta. Tämän kaltainen toiminta voitaisiin myös ymmärtää tietyllä tapaa rauhanrakennukseksi, jossa tavoitteena on ylläpitää ja saada aikaan pitkäkestoista rauhaa. Rauhankasvatuksessa ja rauhanomaiseen toimintaan kannustamisessa voidaan puolestaan joutua luopumaan neutraalisuuden periaatteesta, sillä rauhaa määriteltäessä joku toiminta ja jotkin ryhmät on nähtävä rauhanomaisen ja rauhan vastakohtina. Lisäksi UNHCR:n toiminnasta voisi tätä logiikkaa noudattaen myös havaita pyrkimyksen vaikuttaa (konfliktin) poliittisiin päämääriin. Näin UNHCR:n toiminta rauhanomaisen rinnakkaiselon suhteen ei enää noudata neutraalisuuden periaatetta.

⁷⁵ Supporting peace education and other initiatives aimed at encouraging co-existence among refugee communities of different ethnicities, as well as between refugees and their hosts (UNHCR SSRRP 2016, 7).

⁷⁶ [...] children and adults reached with peacebuilding initiatives to enhance self-resilience and peaceful coexistence among refugee and host communities (UNHCR SSRRP 2016, 69).

⁷⁷ Peaceful co-existence with local communities promoted: Ensure refugees live in safety, harmony and dignity with host communities and together protect their natural environment while contributing to social cohesion (UNHCR SSRRP 2016, 76).

Toisaalta koulutus on myös mahdollista nähdä tietynlaisena väestön omiin rakenteisiin ja tapoihin puuttumisena, sillä riskinä on alkaa toteuttaa ja arvioida koulutukseen liittyvää toimintaa auttajien omien standardien mukaisesti. Riski on olemassa, kun pyritään kehittämään erilaisia standardeja, malleja ja menettelyohjeita, jonka pohjalta opetusta järjestetään. Tämä on näkyvissä esimerkiksi Sudanin koulutusta koskevissa suunnitelmissa:

Opetukseen liittyviä aktiviteetteja tarjotaan, pitäen sisällään opettajien rekrytoimisen, kapasiteetin rakentamisen ja *koulutuksen lapsikeskeisestä opetuksesta*, psykologisesta tuesta, *rauhankasvatuksesta*, käytännön elämäntaidoista ja *koulujen monitorointien parhaista käytännöistä*. Vaikuttamistoimia tehdään, jotta varmistetaan *relevanttien opetusohjelmien* ja *ohjeiden kieli*, konsultoiden pakolaisyhteisöä samalla kun pidetään mielessä se, että on tärkeää tarjota laadukkaita, *sertifioituja* opetuspalveluita kestäväällä tavalla. Pakolaisille tarjotaan tukea intensiivisen kielikoulutuksen ja tehostettujen *oppimisohjelmien* kautta, jotta voidaan varmistaa kitkaton integraatio [Sudanin] kansallisiin järjestelmiin [...].⁷⁸

Koulutus ja koulut on yleisesti nähty yhtenä vallankäytön mekanismina erityisesti biopolitiikan näkökulmasta. Erilaiset standardit, mallit ja sertifikaatit ovat aina jonkun muotoilemia ja tiedostamatta ja tiedostetusti saattavat perustua tiettyihin valliseviin (länsimaalaisiin) käsityksiin esimerkiksi rauhasta ja sosiaalisten suhteiden järjestämisestä. Standardit ja mallit, kuten oppimisohjelmat voidaan myös nähdä linkittyvän globaalin (neo)liberalismin hallinnan trendeihin – niillä pyritään ohjaamaan ”oikeanlaiseen” opetukseen.

Riippumattomuutta taas saattaa syödä kasvava yhteistyö valtion kanssa, vaikka UNHCR toki on perinteisesti avustanut valtiota pakolaiskysymyksien koordinaatiossa. UNHCR kuitenkin koordinoi ja tekee yhteistyötä pakolaisia vastaanottavien valtioiden ja näiden toimintasuunnitelmien pohjalta (ks. esim. UNHCR SSRP 2016, 49, 68; UNHCR SSRP 2017, 12, 45, 59, 71). Kumppanuuksien kasvaminen kansalaisjärjestöjen, yksityisten sektorin, valtioiden välisten järjestöjen ja valtioiden kanssa osoittavat humanitaarisen toiminnan laajentumisen (ks. UNHCR SSRP 2016, 13, 28, 60, 62, 76; UNHCR SSRP 2017, 27–29, 60, 72, 88).

⁷⁸ Education activities will be provided, including teachers’ recruitment, capacity building and training on child-centred education, psychosocial support, peace education, life skills and school monitoring best practices. Advocacy efforts will be made to ensure relevant curriculum and language of instruction, in consultation with the refugee community, while taking into consideration the importance of providing quality, certified education services in the most sustainable way, especially for girls’ education. Support will be provided to refugees for intensive language training and accelerated learning programs to ensure smooth integration into national systems [...] (UNHCR SSRP 2016, 61.)

7.1.5. Tiettyyn ryhmään kohdistuva toiminta ja tavoite parantaa autettavien elämää

UNHCR:n toimintasuunnitelmissa esitetään toistuvasti, että tavoitteena on kohdistaa toimintaa tiettyihin, eniten suojelua vaativiin ryhmiin, kuten lapsiin, naisiin ja nuoriin (UNHCR SSRRP 2016, 7, 11, 17, 18, 19, 26, 33, 35, 42, 48, 61, 63, 69, 72, 78; UNHCR SSRRP 2017, 30–31, 87, 88). Tämä tiettyyn ryhmään kohdistuva toiminta noudattelee keskustelua uudesta humanitaarisesta toiminnasta, joka kohdistuu tiettyyn ryhmään. Erityisen keskeistä on UNHCR:n toimintasuunnitelmissa seksuaaliseen ja sukupuolittuneeseen väkivallan parissa toimiminen, joka on nostettu esiin lähes jokaisessa maassa, jossa UNHCR toimii (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 8, 18, 27, 36, 42, 44, 72, 88) kuten myös lasten suojeleminen (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 18, 29, 42, 44, 61, 72; UNHCR SSRRP 2017, 58, 73, 88). Toki, kuten UNHCR toteaa, on valtaosa pakolaisista lapsia, naisia ja nuoria (ks. UNHCR SSRRP 2016, 7; UNHCR SSRRP 2017, 5).

UNHCR korostaa heikoimmassa asemassa olevien ensisijaisuutta avun saajina (UNHCRS SSRRP 2016, 25, 28, 54, 58, 59, 60, 61; UNHCR SSRRP 2017, 51, 87). Toisaalta UNHCR pyrkii erottelamaan erityistarpeita omaavat ihmiset (UNHCR SSRRP 2017, 23, 36, 62, 91) ja saattaa tämän perusteella kohdistaa näille ensisijaisesti jotakin apua, kuten ruokaa (ks. UNHCR SSRRP 2017, 49, 91) (UNHCR SSRRP 2017, 49). Tämän kaltainen toiminta voi pitää kuitenkin sisällään luokittelua siitä, kuka saa apua ja kuka ei.

UNHCR:n toimintasuunnitelmista käy ilmi, että pakolaisjärjestön toiminta koostuu myös perinteisestä suojelusta, jossa korostuu turvapaikkaprosessin, laillisten velvollisuuksien, asiakirjojen sääntelyn ja laillisten velvoitteiden korostaminen (UNHCR SSRRP 2016, 11, 17, 27, 33, 41, 55; UNHCR SSRRP 2017, 12, 30). UNHCR pyrkii antamaan välitöntä ja elämää pelastavaa hätäapua, kuten ruokaa, suojia ja akuuttia terveydenhuoltoa (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 8, 11, 36, 60, 69; UNHCR SSRRP 2017, 24, 45, 57, 64, 91–92). UNHCR:n lähestymistapa ei kuitenkaan ole sijoitettavissa pelkkään perinteiseen humanitaariseen apuun, sillä esimerkiksi UNHCR:n tavoitteena on useassa maassa pyrkiä antamaan ja parantamaan koulutusta (UNHCR SSRRP 2016, 7, 8, 11, 20, 29, 37, 42, 61; UNHCR SSRRP 2017, 10, 33, 63, 71, 76, 88, 102), pakolaisten ja paikallisen väestön elinkeinomahdollisuuksia (UNHCR SSRRP 2016, 7, 37, 42; UNHCR SSRRP 2017, 31, 72, 78, 92, 102) ja ympäristöä, jossa pakolaiset ja paikallinen yhteisö elävät (UNHCR SSRRP 2016, 46, 76; UNHCR SSRRP 2017, 21, 64, 92). Koulutus, elinkeinomahdollisuudet ja ympäristön parantaminen tähtäävät siihen, että autettavien elämänlaatu paranisi. Erityisesti koulutus ja elinkeinomahdollisuuksien tukeminen taitojen kouluttamisen osalta voidana nähdä yrityksenä parantaa pakolaisten asemaa myös tulevaisuudessa.

Kokonaisvaltainen koulutus, lasten suojeleminen ja seksuaalista ja sukupuolittunutta väkivaltaa koskevat palvelut [...] perustetaan ja erityistä huomiota kiinnitetään projekteihin, jotka ottavat huomioon nuoret [...]. Koulutuksen osalta laajennetaan *infrastruktuuria*, perustetaan *kaksoisjärjestelmä*, koulutetaan opettajia *psykososiaaliseen tukeen liittyen*, pyritään *turvallisiin kouluihin*, *suojelemaan seksuaaliselta ja sukupuolittuneelta väkivallalta* ja suojelemaan lapsia sekä vaikutetaan siihen, että pakolaislapset otetaan mukaan kansallisiin koulutusjärjestelmiin.⁷⁹

Nuorille on vain muutamia ammattiin liittyviä koulutuksia ja apurahoja, mikä lisää *nuorten kokemusta toivottomuudesta* ja lisää jännitteitä nuorten välillä. Tarvitaan yhä enemmän elinkeino- ja apurahaohjelmia nuorille.⁸⁰

Siten, kun tarkastellaan koulutusta, on huomattavissa, että perinteinen oikeus siitä, että pakolaisella on *pääsy* koulutukseen, on koulutusta koskevissa suunnitelmissa paljon laajempaa kuin pelkkää koulutukseen pääsyn varmistamista, sillä koulutusjärjestelmää pyritään parantamaan ja sen keinoin ennaltaehkäisemään riskejä. Toisaalta pakolaisten oikeus tehdä työtä ja työllistää itsensä ovat molemmat perustavanlaatuisia oikeuksia. UNHCR:n toiminnassa tämä oikeus kuitenkin laajenee, sillä mahdollisuuksia elinkeinoelämään osallistumiseen pyritään parantamaan – ei pelkästään valvomaan.

UNHCR:n toimintasuunnitelmissa mainitaan usein psykososiaalisen tuen antaminen erityisesti lapsille ja seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan ja hyväksikäytön uhreille (UNHCR SSRRP 2016, 9, 11, 41, 44, 50, 55, 59, 61, 63, 69, 78; UNHCR SSRRP 2017, 32, 48, 58, 75, 88, 102). Myöskään psykososiaalista tukea ei välttämättä voi laskea elämää pelastavaksi toimeksi tai välittömän kärsimyksen poistamiseksi vaan autettavan pidempiaikaisemmaksi elämää parantavaksi toimeksi. Siten UNHCR:n toiminta ei pelkästään enää pyri antamaan elämää pelastavaa apua, vaan suojelemaan ja auttamaan heikoimmassa asemassa. UNHCR:n toiminnasta on havattavissa myös laajentunut näkökulma siitä, mitä ovat perustavanlaatuiset palvelut ja tarpeet; koulutuksesta ja elinkeinoelämän mahdollisuuksien edellytyksien parantamisesta on tullut osa humanitaarista apua. Samanaikaisesti tämä myös ilmentää keskustelua humanitaarisen avun ja hätäavun vahvemman linkittämisestä.

⁷⁹ Comprehensive education, Child Protection and SGBV services [...] will be established and particular attention will be given to projects addressing the needs of youth [...]. In Education, expansion of infrastructure, establishment of double shift system, training teachers on psychosocial support, safe schools, SGBV and Child protection and advocating for inclusion of refugee children in National education systems, will be undertaken. (UNHCR SSRRP 2016, 35).

⁸⁰ There are few vocational training and scholarship opportunities for youth, which contributes to a general feeling of hopelessness and creates tensions among youth. There is a need to develop further livelihood and scholarship programs for youth. (UNHCR SSRRP 2016, 48.)

7.2. Institutionalisoituminen

7.2.1. Toiminnan järjestäytyneisyys, laajamittaisuus, tehokkuus ja eriytyminen

UNHCR:n toiminnan institutionalisoituminen on havaittavissa erityisesti siinä, että toiminnan kerrotaan toistuvasti pohjautuvan erilaisiin malleihin, standardeihin, viitekehyksiin ja toimintasuunnitelmiin oli sitten kyse materiaalisesta avusta, suojelusta tai esimerkiksi elinkeinoista (UNHCR SSRRP 2016, 9, 10, 13, 27, 30, 42, 55, 62, 68, 70; UNHCRS SSRRP 2017, 13, 26, 27, 31, 37, 57).

Kokonaisvaltainen strategia pakolaisten opetukseen kehitetään yhdessä valtionhallinnon ja RRP-kumppanien kanssa, jotta voidaan parantaa koulutuksen liittyvien toimenpiteiden koordinaatiota.⁸¹

UNHCR on onnistuneesti soveltanut *Pakolaisten koordinaatiomallia (RCM)*, käyttänyt hyväkseen teknistä asiantuntijuutta Sudanin sisäiseen pakkosiirtymiseen liittyvien sektorikohtaisten koordinaatiomekanismien osalta, jotta voidaan varmistaa virtaviivainen koordinaatioprosessi. Pakolaisten *konsultaatio foorumi (RFC)* Sudanissa [...] on pääasiallinen foorumi, jonka kautta hätätilanteissa toimivien toimijoiden humanitaarinen koordinaatio tapahtuu, UNHCR:n johdossa ja valtionhallinnon toimien tukemana.⁸²

Toisaalta erilaiset ohjelmat, mallit ja standardit kertovat, että toiminta on järjestäytynyt ja ammattimaistunut. UNHCR viittaa esimerkiksi New Yorkin julistukseen, CRRF-viitekehykseen ja pakolaisten koordinaatiomalliin, jotka ovat tietyllä tapaa osoituksia toiminnan institutioinalisoitumisesta ja järjestäytyneisyydestä (ks. esim UNHCR SSRRP 2016, 62; UNHCR SSRRP 2017, 5, 11, 21, 60). Taustalla voi olla myös pyrkimys siihen, että erilaisilla malleilla, toimintasuunnitelmilla ja standardeilla pyritään toiminnan yhdenmukaisuuden lisäksi tehostamaan toimintaa, joka korostuu ajoittain toimintasuunnitelmissa (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 10, 50, 60; UNHCR SSRRP 2017, 13, 21, 45, 66, 88). Toisaalta, kun kasvavassa määrin pyritään antamaan apua erilaisten mekanismien, komiteoiden, työryhmien ja toimintasuunnitelmien ohjaamana, on toiminnasta tullut myös byrokraattista.

⁸¹ To improve the coordination of the education response, a comprehensive strategy for refugee education will be developed in collaboration with the Government and RRP partners (UNHCR SSRRP 2016, 61).

⁸² UNHCR has successfully been applying the Refugee Coordination Model (RCM), capitalizing on existing technical expertise within sector coordination mechanisms in place for internal displacement situations in Sudan to ensure a more streamlined coordination process. The Refugee Consultation Forum (RCF) in Sudan [...] is the main forum through which humanitarian coordination or actors working in this emergency takes place, under UNHCR's leadership and in support of the Government's efforts. (UNHCR SSRRP 2016, 62.)

Toiminnan järjestäytyneisyyttä ja laajamittaisuutta osoittaa esimerkiksi uusien pakolaisten asutusalueiden avaamista koskeva katkelma Ugandaa koskevassa vuoden 2018 toimintasuunnitelmassa:

Jokanen uusi asutusalue vaatii *laajamittaista alueen valmistelua*, pitäen sisällään *teknisiä arviointeja, aluesuunnittelua*, [sinne] pääsyn avaamista, *kunnostamista ja ylläpitoa* sekä *pienien teiden* [tekemistä] asutuksissa kuten myös *tierumpujen* ja mahdollisten *siltojen rakentamista*.⁸³

Institutionalisoitumisen piirteeksi on luettavissa myös ylipäättänsä se, että toiminta on eriytynyt osaamisen mukaan. UNHCR:n toimintasuunnitelmissa tavoitteet ja suunnitelmat on jaettu niin sanotusti klusterikohtaisesti; suojeluun, ruokaan, terveyteen ja ravitsemukseen, logistiikkaan ja kuljetukseen, muuhun kuin ruoka-apuun, suojiin, veteen, sanitaatioon ja hygieniaan (WASH), elinympäristöön, operationaaliseen tukeen ja koulutukseen (ks. UNHCR SSRRP 2016; UNHCR SSRRP 2017). Nämä kaikki kieltämättä vaativat erilaista osaamista. Tämä kehityskulku kuitenkin tukee väitettä siitä, että humanitaarinen toiminta yhä enemmän institutionalisoituu ja ammattimaistuu. Toisaalta toimintasuunnitelmassa ilmenee myös klusterien kautta se, että apu ei enää ole pelkästään elämää pelastavaa vaan pelastettavien elämien lähtökohtien parantamista.

UNHCR:n toimintasuunnitelmat ilmentävät varsin hyvin väitettä siitä, että humanitaarisesta toiminnasta on tullut laajamittaisempaa ja se on ammattimaistunut. Institutionalisoituminen puolestaan näkyy toimintasuunnitelmissa yhä kasvavassa sääntelyssä erilaisten toimintasuunnitelmien, -poliitikkojen ja mallien käytön yleisyydessä. Halutessa ammattimaistumisen voi kuitenkin liittää myös globaalin (neo)liberaalin hallinnan diskurssiin. Ammattimaistumista pyritään selkeästi tavoittelemaan numeeristen arviointien, taulukoiden, tehokkuuden ja ohjelmien korostamisen kautta. Siten tietyllä tapaa pyrkimys rationalisoida toimintaa talouden ja yritysmaailman keinoin osoittaa humanitaarisen hallinnan mahdollisesti representoivan yleisiä hallinnan eli tässä tapauksessa globaalin (neo)liberaalin hallinnan trendiä. Molempia näitä diskursseja yhdistävät erilaiset sääntelevät työkalut, joilla pyritään hallitsemaan ja koordinoimaan prosesseja.

7.2.2. Normit, standardit ja mallit ohjaavat toimintaa

Erilaiset toimintamallit, kuten koordinaatorakenteet ja CRFFF-viitekehykset ohjaavat alueellisella tasolla UNHCR:n toimintaa yleisellä tasolla (UNHCR SSRRP 2016, 9, 13; UNHCR SSRRP 2017, 11,

⁸³ Each new settlement area will require extensive site preparation, including technical assessment, site planning, opening, repair and maintenance of access and minor roads within settlements as well as construction of culverts and possibly bridges (UNCHR SSRRP 2017, 25).

14, 59). UNHCR myös olettaa, että RRP-kumppanit soveltavat näitä malleja (UNHCR SSRRP 2017, 7). UNHCR soveltaa myös enempää selittämättä erilaisia strategioita liittyen veteen, koulutukseen ja väestön voimaannuttamiseen (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 68, 69, 77, 28; UNHCR SSRRP 2017, 14). Yhtenä useimmin käytetyistä malleista vaikuttaisi olevan käteiseen perustuvat interventiot (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 10, 12, 20, 28, 37, 41, 45, 61, 69, 79; UNHCR SSRRP 2017, 13, 45, 58,72).

Lasten suojele: Toimintamekansimi perustetaan, jotta voidaan varmistaa oikea-aikainen neuvonta asiaankuuluvien palvelujen pariin niille lapsille, jotka ovat riskinalaisia [...].⁸⁴

[Tavoite] Ohjelma, joka tukee ja edistää IYCF käytäntöjen implementointia ja monitorointia.⁸⁵

[...] edistetään ja otetaan käyttöön Seksuaaliselta hyväksikäytöltä ja väärinkäytöksiltä suojelevan (*PSEA*) lähestymistapa ja lisätään *Aloitus, tietoisuus, tuki, toiminta (SASA)* -metodologian käyttöä, jotta voidaan tarttua naisten ja miesten väliseen vallan epätasapainoon.⁸⁶

Lisäksi, erilaisten strategioiden ja toimintasuunnitelmien kehittäminen yhteistyössä valtion tai muiden järjestöjen kanssa on tyypillinen tapa ohjata toimintaa (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 9, 10, 42, 55, 62–63). Toisaalta institutionalisoitumisesta kertoo myös erilaisten standardien laajamittainen käyttö esimerkiksi, kun luokitellaan aliravitsemuksen tilaa erilaisin indikaattorein ja luvuin (UNHCR SSRRP 2016, 11, 43; UNHCR SSRRP 2017, 8, 35). Aliravitsemuksen standardien perustellaa saatetaan päättää esimerkiksi avun tyyppi ja sen perusteella kuka on vakavimmin aliravittu (ks. UNHCR SSRRP 2016, 11, 43; UNHCR SSRRP 2017, 35). Standardien noudattaminen ilmenee myös epäselvästi, kun todetaan, että elinkeinoympäristöä ja vettä koskevat toimet ovat edelleen alle kansainvälisten standardien ja esimerkiksi koordinoitua pyritään virtaviivaistamaan työryhmän toiminnan kautta (ks. UNHCR SSRRP 2016, 41). Standardeja ei välttämättä kuitenkaan kerrota eksplisiittisesti, mutta termit, kuten ”asiaankuuluva” kertovat siitä, että UNHCR:n toimintaa ohjaavat tietynlaiset käsitykset siitä, mikä on esimerkiksi riittävä asunusratkaisu, valaistus, terveydenhuoltopalvelu tai tietoisuus HIV:stä (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 7, 17, 19, 43, 45, 60, 64, 74, 78).

Ylipäätensä UNHCR tavoitteissa on pelkästään pyrkimys ”implementoida standardien mukaista toimintaa” (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 21, 60, 74). Toimintasuunnitelmiin, malleihin,

⁸⁴ Child protection: A response mechanism will be set up to ensure timely referral to appropriate services of children at risk [...] (UNHCR SSRRP 2016, 18).

⁸⁵ Programme on support and promotion of IYCF practices implemented and monitored [UNHCR SSRRP 2016, 21].

⁸⁶ [...] promotion and deployment of Protection from Sexual Exploitation and Abuse (PSEA) approach and increased use of the Start, Awareness, Support, Action (SASA) methodology to address the power imbalance between men and women (UNHCR SSRRP 2017, 31)

standardeihin ja ohjelmiin vetoaminen on yleistä myös globaalissa (neo)liberaalissa hallinnassa. Erilaisten mekanismien, viitekehysten ja toimintasuunnitelmien avulla pyritään hallitsemaan prosesseja ja koordinoimaan sekä yhdenmukaistamaan toimintaa. Siten väitteen humanitaarisen toiminnan institutionalisoitumisesta voisi nähdä tietyllä tapaa representoivan yleisiä globaaleja trendejä, jotka voidaan yhdistää globaalin (neo)liberaalin hallinnan diskurssiin, sillä näissä molemmissa diskursseissa on samankaltaisuuksia. Standardien, mallien ja normien sisältöä ei kuitenkaan kerrota, joten toimintasuunnitelmien perusteella ei voida sanoa näiden sisällön ainakaan suoranaisesti pitävän sisällään (neo)liberaaleja oletuksia.

7.3. Emansipaatio

7.3.1. Tavoite parantaa autettavan hallintaa omasta kohtalostaan

Tavoite autettavan oman elämän hallitsemiseen näkyy keskeisesti, siinä kun UNHCR korostaa useassa otteessa pakolaisten omatoimisuutta ja riippumattomuutta (UNHCR SSRRP 2017, 5, 13, 27, 45, 50–51, 71, 87, 100) mm näin:

Tuetaan elinkeinoelämään kohdistuvia ohjelmia kaikilla pakolaisia vastaanottavilla alueilla, jotta voidaan panna alulle asteittainen prosessi, jossa *kotitalouksista tulee omatoimisia ja riippumattomia ja resiliентtejä*. Elinkeinojen tuen tulisi olla sopivaa kohteena olevien henkilöiden kontekstiin ja taitoihin, ja se voi pitää sisällään maataloudeen ja siihen liittyviä aktiiviteetteja.⁸⁷

UNHCR:n toimintasuunnitelmissa korostuu pyrkimys tehdä erilaisin keinoin, erityisesti kapasiteettia vahvistamalla, autettavasta suvereeni, omatoiminen ja riippumaton.

Keskeinen prioriteetti Sudaniin kohdistuvassa toiminnassa on *rakentaa pakolaisten omatoimisuutta ja riippumattomuutta, elinkeinoihin liittyviä avuja ja varmistaa kestävät elinkeinoaktiviteetit*. [...] Innovatiivisia aloitteita (pitäen sisällään ammatillisen koulutuksen, käteisperustaiset interventiot, mikrorahoituksen ja elinkeinovarojen, kuten karjan ja maankäytön suojelun) ajetaan aktiivisesti, jossa fokuksena on, *että naisille ja nuorille syntyisi tuloja*. Toiminnassa pyritään myös kehittämään *kumppanuuksia yksityisen sektorin ja kehitysyhteistyön toimijoiden kanssa*, jotta voidaan vahvistaa pakolaisten elinkeinojen ja työllisyyden mahdollisuuksia [...] yhdistettynä tavoitteeseen edistää rauhanomaista rinnakkaiseloä paikallisen väestön kanssa.⁸⁸

⁸⁷ Strengthening of livelihood support programmes in all refugee-hosting areas to initiate the process of graduating households towards self-sufficiency and resilience. Livelihood support should be appropriate to context and skillsets of persons of concern, and may include agricultural and non-agricultural activities (UNHCR SSRRP 2017, 27).

⁸⁸ Building refugee self-reliance, livelihood assets and ensuring access to sustainable livelihood activities is a key priority for the Sudan response. The livelihoods response will seek to maintain close links between livelihood interventions and

Jälkimmäistä tavoitetta mitataan seuraavasti:

Tavoite 2: Vahvistetaan omatoimisuuttaja riippumattomuutta parantamalla pääsyä elinkeinomahdollisuuksiin:
600 pakolaistaloudella on pääsy *sosioekonomisiin resursseihin, jotka mahdollistavat tuoton.*⁸⁹

Tämän perustella yksilön omatoimisuutta tavoiteltaessa mitataan numeerisesti sitä, kuinka monella pakolaisella on pääsy sosio-ekonomisiin etuihin, jotka mahdollistavat tuottamisen. Tavoiteltavaa on, että yksilö on omatoiminen silloin, kun osallistuu taloudelliseen toimintaan ja yksilöllä on tuloja. Siten käsitys riippumattomuudesta ja omatoimisuudesta vaikuttaisi tämän perusteella olevan pitkälti kytkeytyneenä taloudelliseen elämään. Takaa-ajatuksena kenties on oletus siitä, että taloudellinen toiminta tuo hyvinvointia, joka on ominainen ajatus (neo)liberaalille hallinnalle. Toisaalta tavoitteena saattaa olla myös vähentää autettavien riippuvaisuutta avusta, kuten vuoden 2018 Etiopiaa koskevassa toimintasuunnitelmassa todetaan, kun puhutaan pakolaisten ja paikallisen yhteisön itse-hallinnasta (self-management) (UNHCR SSRP 2017, 57) Tavoitteena voi kenties olla myös se, että pakolaisten riippumattomuutta ja omatoimisuutta lisäämällä voidaan vähentää paikallisen yhteisön kuormitusta ja siten parantaa rauhanomaista rinnakkaiseloja ja kontribuoida suojeluun tähtäävään toimintaan (ks. esim UNHCR SSRP 2017, 62). Tavoite lisätä pakolaisten riippumattomuutta ja omatoimisuutta on verrattavissa globaalin (neo)liberaalin hallinnan trendeihin. Vahva elinkeinoin kohdistuva painotus riippumattomuuden ja omatoimisuuden lisäämistä tavoiteltavassa toiminnassa representoi pyrkimystä vahvistaa autettavan mahdollisuuksia osallistua markkinoille ja kontribuoida esimerkiksi (talous)kasvuun. Siten oletetaan, että kun yksilön taloudelliset olosuhteet ja paikallinen talous kehittyvät, ratkeavat myös ongelmat.

7.3.2. Emansipaatiota resilienssin kautta

UNHCR:n humanitaarinen toiminta ei pelkästään ole järjestön tai sen kumppanien toteuttamaa, vaan se pyrkii integroimaan mukaan yhteisöön perustuvia (community-based) suojelumekanismeja. Ajoittain UNHCR:n toimintasuunnitelmassa korostuu resilienssin-käsite. UNHCR:n tavoitteissa on parantaa

protection principles. Innovative initiatives (including vocational training, CBIs, micro-fnancing, and protection of livelihood assets such as livestock and land access) will be actively pursued, with a focus on improving income generation opportunities for refugee women and youth. The response will also seek to develop partnerships with the private sector and development actors in order to enhance the livelihood and employment opportunities of refugees [...] with a view to promoting peaceful coexistence with host communities. (UNHCR SSRP 2017, 50-51).

⁸⁹ OBJECTIVE 2: Strengthen self-reliance through improved access to livelihoods opportunities: 600 refugee households with access to socioeconomic assets for production (UNHCR SSRP 2017, 51).

pakolaisten ja näitä vastaanottavan yhteisön resilienssiä (UNHCR SSRRP 2016, 10, 59, 68, 76; UNHCR SSRRO 2017, 13, 48).

Pakolaistilanteen jatkuessa neljättä vuotta, on tarpeen siirtyä hätätilanteeseen pohjautuvasta vaiheesta pidemmän aikavälin ratkaisuihin, jotka parantavan *pakolaisten resilienssiä* ja mahdollistavat *pakolaisten omatoimisuuden ja riippumattomuuden*. Arviolta 80 prosenttia kotitalouksista on naisjohtoisia; siksi pienimuotoisia elinkeino-ohjelmia on kohdistettu naisiin. Näitä ohjelmia [...] tulisi laajentaa edistämään *omatoimisuutta ja riippumattomuutta* ja kontribuoimaan pitkäaikaisempaan strategiaan, joka kaventaa kuilua kehitysyhteistyökumppanien kanssa.⁹⁰

Resilienssin käsite yhdistyy siten usein jälleen kerran pyrkimykseen kasvattaa pakolaisten omatoimisuutta ja riippuvuutta. Resilienssiajatteluun kuuluu myös yhteisön vastuuttaminen omasta tilanteestaan, mikä on näkyvissä useasti myös UNHCR:n toiminnan tavoitteissa. Paikallista yhteisöä pyritään osallistamaan ja vahvistamaan esimerkiksi lasten suojeluun yhteisöpohjaisten komiteoiden, verkostojen ja mekanismien kautta (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 19, 20, 27, 36, 42, 46, 55, 60, 69, 76, 78; UNHCR SSRRP 2017, 30, 45, 59, 62). Pakolaisten ja paikallisen yhteisön rooli jää kuitenkin epämääräiseksi, sillä yhteisön mobilisoiminen vaikuttaa tulevan ylhäältä alaspäin ja noudattelevan tiettyä valmista mallia.

*Yhteisö mobilisoidaan lasten suojelun komiteoiden kautta, jotta voidaan tarjota turvallinen ympäristö lapsille [...].*⁹¹

*Yhteisöpohjaiset interventiot ovat keskeisessä asemassa, jotta voidaan mobilisoida eteläsudanilaiset yhteisöt suojelemaan lapsia ja estää haitalliset selviytymismekanismit samalla kun annetaan tilaa lapsille ja nuorille osallistua päätöksentekoon, joka vaikuttaa heidän elämäänsä.*⁹²

Tämän perusteella yhteisöä mobilisoidaan tietyn tavoitteen eli lasten suojelun vuoksi, jotta voidaan estää haitalliset selviytymismekanismit ja jotta järjestelmästä tulisi edustuksellisempi. Siten UNHCR määrittelee tavoitteet, – toimintasuunnitelma ei kerro onko autettavia osallistettu ylhäältä alaspäin ja paternalisista toimintalogiikkaa noudatellen. Se myös tekee luokittelua siitä, mikä on haitallista ja mikä ei.

⁹⁰ As the refugee situation enters its fourth year, there is a need to move beyond the emergency phase and focus on longer-term solutions that strengthen the resilience of refugees and allow them to become more self-reliant. Approximately 80 per cent of refugee households are women-headed; therefore, small-scale livelihood programmes have been implemented to target women. These programmes [...] should be expanded to promote self-reliance and contribute to a longer-term strategy that narrows the gap with development partners. (UNHCR SSRRP 2016, 59.)

⁹¹ The community will be mobilized through child protection committees to provide a safe environment for children [...] (UNHCR SSRRP 2016, 19).

⁹² Community based interventions will be key to mobilize the South Sudanese communities to protect children and to avoid harmful coping mechanisms while at the same time giving space for children and youth to participate in decisions which affect their life (UNHCR SSRRP 2016, 48).

Yhteisölähtöisiä komiteoita, verkostoja ja aloitteita pyritään tukemaan myös esimerkiksi vammaisten itsenäistä asumisen (UNHCR SSRRP 2016, 48), seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan ehkäisemistä ja uhrien tukemista (UNHCR SSRRP 2016, 20, 27, 55; UNHCR SSRRP 2017, 59, 62) ja sosiaalista koheesiota ja rauhanomaista rinnakkaiselon edistämistä (UNHCR SSRRP 2016, 27, 29) varten.

*Jotta voidaan ajaa kestäviä ratkaisuja erityistarpeita omaaville henkilöille, kumppanit jatkavat yhteisöstä lähtöisin olevien suojeluun liittyvien aloitteiden vahvistamista, jotka rakentuvat perheiden ja yhteisön tukiverkostoihin. Yhteisölähtöistä kuntoutusta vahvistetaan, jotta voidaan edistää vammaisten itsenäistä asumista.*⁹³

*Yhteisön johtajarakenteet, joita täydennetään yhteisön turvallisuusrakenteilla auttavat tarttumaan yleiseen seksuaaliseen ja sukupuolittuneeseen väkivaltaan, missä erityisesti ongelmana on raportoinnin vähyys.*⁹⁴

Siten UNHCR:n voidaan nähdä pyrkivän lisäävän yhteisön vastuuta lasten suojelusta, erityistarpeita omaavien henkilöiden kuntoutumisesta ja seksuaalista ja sukupuolittunutta väkivaltaa ehkäisevästä ja siihen vastaavasta toiminnasta. Toimintasuunnitelmissa ei kutienkaan aina tarkenneta mitä nämä yhteisöpohjaiset mekanismit, verkostot tai aloitteet ovat; ovatko ne pakolaisten tai paikallisen yhteisön olemassa olevia rakenteita, vai jotakin, joka on perustettu UNHCR:n tai sen kumppanien toimesta? Välillä toimintasuunnitelmissa kerrotaan, että niitä tuetaan, niiden määrää arvioidaan yhtenä saavutuksena ja välillä erilaisia komiteoita sanotaan perustettavan. Yhteisöpohjaista lähestymistapaa kuvataan vuoden 2017 toimintasuunnitelmassa esimerkiksi näin:

*Yhteisöpohjainen suojelu toimii yhteisön rakenteiden kanssa hyödyntäen olemassa olevia kapasiteetteja, taitoja ja resursseja, jotta nämä voidaan ottaa mukaan suoraan päätöksentekoprosessiin. Interventiot keskittyvät prioriteetteihin, jotka pakolaiset ja näitä vastaanottavat yhteisöt ovat identifioineet, jotta voidaan parantaa resilienssiä ja kestävyyttä. Yhteisöperustaisten suojelumekanismien perustaminen ja laajentaminen, mukaan lukien suojeluverkostot, parantavat erityistarpeita omaavien henkilöiden [...] identifioinnin ja varmistavat tarkoituksenmukaisen avun ja neuvontapolkujen vahvistamisen. Pakolaisia vastaanottavien yhteisökeskuksien laajentaminen ja uusien perustaminen voimaannuttavat pakolaisia ja paikallista yhteisöä ja [keskukset] tarjoavat turvallisia tiloja naisille, miehille, pohjille ja tytöille.*⁹⁵

⁹³ In pursuit of sustainable solutions to address the needs of PSNs, partners will continue to strengthen community-based protection initiatives, which build upon family and community support networks. Community based rehabilitation will be strengthened to promote independent living of persons with disabilities. (UNHCR SSRRP 2016, 48.)

⁹⁴ The community leadership structures complemented by community security structures will help address the general challenge in SGBV, which is low reporting of such cases (UNHCR SSRRP 2016, 48).

⁹⁵ Community-based protection will work with community structures to draw upon existing capacities, skills and resources to include them directly in decision-making processes. Interventions will be focused around priorities identified by refugee and host communities in order to enhance both resilience and sustainability. The establishment and expansion of community-based protection mechanisms, including protection networks, will improve the identification of PSNs [...] and

Siten tästä lainauksesta voisi päätellä, että yhteisön omia kapasiteetteja pyritään hyödyntämään, jotta nämä voivat osallistua päätöksentekoon. Toisaalta erilaisia interventioita, jotka ovat ottaneet huomioon pakolaisten näkökulmia, pyritään tekemään, jotta pakolaisista ja paikallisista voidaan tehdä resiliентtejä. Siten UNHCR tietyllä tapaa päättää, mikä on toiminnan lopputulos, vaikka pakolaisten näkökulmia kuunnellaan. UNHCR pyrkii myös voimaannuttamaan yhteisöä, jotta nämä voisivat paremmin itsenäisesti ottaa vastuuta erityistarpeita omaavien henkilöiden tilanteesta. Toisaalta puhuttaessa resilienssistä, on hyvä huomata, että resilienssin korostaminen liitetään toimintasuunnitelmissa myös rajallisiin resursseihin ja pakolaistilanteen pitkittymiseen ja tätä kautta pakolaisten omatoimisuutta korostetaan (UNHCR SSRRP 2017, 14).

Kokonaisuudessaan vaikuttaa, että yhteisöpohjaisuuden korostaminen liittyy tietyllä tavalla yhteisön vastuuttamiseen, vaikka toki sillä voi olla myös pyrkimys kunnioittaa paikallisen yhteisön ja pakolaisten jo olemassaolevia rakenteita ja lisätä omistajuutta. Kuitenkin ajoittain UNHCR vaikuttaa toimintasuunnitelmissaan jo päättäneen itse lopputuloksen, mitä yhteisöpohjaisilla prosesseilla pyritään saavuttamaan: resilienssiä, erityistarpeita omaavien henkilöiden itsenäistä asumista, raportointia seksuaalisesta ja sukupuolittuneesta väkivallasta ja yhteisön osallistumisesta paremmin päätöksentekoon. Siten tämä ilmentää UNHCR:n paternalisista otetta, kun se pyrkii päättämään autettavien puolesta. Toisaalta tämän kaltainen tendenssi on myös mahdollista yhdistää (neo)liberaaliin ajatteluun, jossa hallitaan ylhäältä alaspäin.

Yhtenä emansipaatiota ja toisaalta pakolaisten haavoittuvuutta vähentävänä toimintana voidaan nähdä UNHCR:n pyrkimys vahvistaa pakolaisten kapasiteettia. UNHCR pyrkii vahvistamaan pakolaisten kapasiteettia toimia esimerkiksi seksuaalista ja sukupuolittunutta väkivaltaa vastaan sen kokonaistavoitteissa ja maakohtaisissa tavoitteissa (UNHCR SSRRP 2016, 8, 44; UNHCR SSRRP 2017, 31, 75). Kapasiteetin vahvistamisena voidaan nähdä myös tietoisuuden lisääminen seksuaalisesta ja sukupuolittuneesta väkivallasta, pakolaisten oikeuksista, lasten suojelusta, terveydestä, koulutuksen tärkeydestä, hygieniasta. Tämä tapahtuu koulutuksella, kampanjoilla ja erilaisten järjestelmien perustamisella sekä materiaalisella tuella. (ks. UNHCR SSRRP 2016, 20, 25, 29, 44, 48, 61, 69, 73, 74; UNHCR SSRRP 2017, 23, 30, 31, 37, 75, 76, 94, 105.) Tämä kapasiteetin kasvattaminen voidaan toisaalta nähdä myös pyrkimyksenä voimaannuttaa pakolaisia tietyllä tavalla globaalin (neo)liberaalin hallinnan liittolaisiksi, itsenäisiksi kumppaneiksi, jotka kuitenkin toimivat tietyllä tavalla. Teemat,

ensure appropriate assistance and strengthen referral pathways. The expansion of existing community centres and the creation of new ones will empower refugee and host communities and provide safe public spaces for women, men, boys and girls. (UNHCR SSRRP 2016, 60.)

joilla pyritään lisäämään tietoisuutta vaikuttavat kuitenkin olevan UNHCR:n (tai sen kumppanien) päättämiä. Siten kapasiteetin lisääminen tietoisuutta kasvattamisella myös kertoo kärjistetysti siitä, että UNHCR representoi autettavia tietyllä tapaa kehittymättömiksi ja tietämättömiksi – ”sivistymättömiksi”.

UNHCR:n toimintasuunnitelmissa korostuu etenkin koulutuksen parantamiseen tähtäävät toimet, joka voidaan nähdä keskeisenä autettavan kapasiteetin vahvistamiseen tähtäävänä toimintana. UNHCR:n jokaisessa maakohtaisessa toimintasuunnitelmassa on joko erillisenä tai johonkin muuhun klusteriin liittyen tavoite tarjota koulutusta (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 20, 27, 37, 51, 63, 79; UNHCR SSRRP 2017, 33, 49, 63, 76, 91, 102.) Koulutus näyttäytyy useilla pakolaisleireillä ja paikallisissa yhteisöissä UNHCR:n kuvauksessa puutteellisina ja siten sen varmistaminen, että nuoret ja lapset osallistuvat koulutukseen, on nähtävissä:

Vaikka jonkinasteista kehitystä on tapahtunut [Keniaassa] koulutukseen pääsyn ja sen laadun parantamiseksi, silti merkittävä osa lapsista ja nuorista ei käy koulua [...]. Ajanjaksot, jolloin koulussa ei ole käyty, *lisäävät riskiä siitä, että nämä nuoret ihmiset eivät pysty palaamaan virallisen koulunkäynnin piiriin ja tämä eksponentiaalisesti lisää heidän haavoittuvuuttaan erilaisille riskeille*. Nämä suojelemaan liittyvät riskit ovat huumeiden käyttö, rekrytointi rikollisiin ja aseellisiin joukkoihin sekä seksi selviytymiskeinona. Myös lapsiavioliitot, seksuaalinen ja sukupuolittunut väkivalta ja lapsityö ovat yleisiä riskejä tässä kontekstissa.⁹⁶

Siten UNHCR näkee koulutuksen tietyllä tapaa yksilön lähtökohtia parantavana toimintana, jolla on ennaltaehkäiseviä vaikutuksia. Toimintasuunnitelmassa puute koulutuksesta ja mahdollisuuksista luo UNHCR:n mukaan toivottomuutta ja lisää jännitteitä ja siksi toimeentulo- ja apurahaohjelmien tarjoaminen on tärkeää (UNHCR SSRRP 2016, 48; ks. myös UNHCR SSRRP 2017, 23). Koulutuksen osalta UNHCR pyrkii tarjoamaan opetusta, opetusmateriaaleja, tiloja sekä kouluttamaan eteläsudanilaisia ja paikallisen väestön opettajia (UNHCR SSRRP 2016, 26, 37, 42, 48, 55, 70–71; UNHCR SSRRP 2017, 48).

Toisaalta keskeisenä pakolaisten kapasiteetin vahvistamiseen liittyvänä toimintana voidaan myös nähdä elinkeinoklusteri. Esimerkiksi kapasiteetin vahvistamisena voidaan nähdä maanviljelytyökalujen ja siementen antaminen, joiden avulla pakolaiset ja näitä vastaanottavat yhteisöt voivat viljellä UNHCR:n mukaan oman ruokansa (UNHCR SSRRP 2016, 19, 28, 37, 42, 51, 59, 61, 71; UNHCR SSRRP 2017,

⁹⁶Whilst some progress has been made to improve education access and quality, a significant number of children and youth remain out of school [...]. With missed school time, there is a greater risk that these young people will not be able to return to formal education, exponentially increasing their vulnerability to protection risks. These protection risks include drug abuse, recruitment into criminal and militia groups, and survival sex. Early marriage, SGBV and child labour are also other common risks in this context. (UNHCR SSRRP 2016, 45).

25, 34, 37, 65, 78, 93). Tähän saattaa kuulua myös energianlähteiden tarjoamista (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 37).

Elinkeinoelämän tuen tarjoaminen, pitäen sisällään: ammattiin liittyvää koulutusta ja erilaisiin taitoihin liittyvää koulutusta, aloituspakkauksia ja käteissummia tarjotaan.⁹⁷

Siten ammattitaitojen, taloudellisen koulutuksen ja muiden käytännön taitojen koulutus esiintyy useassa eri maakohtaisessa toimintasuunnitelmassa tavoiteltavana (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 37, 42, 71; UNHCR SSRRP 2017, 78). Kapasiteetin vahvistus erityisesti elinkeinojen osalta yhdistetään esimerkiksi pakolaistan omatoimisuuden ja riippumattomuuden vahvistamiseksi:

Tavoite 2 [liittyen elinkeinoihin ja ympäristöön): Parannetaan omatoimisuutta ja riippumattomuutta ja elinkeinoja:

[tavoite] 1000 pakolaista saivat tuottamiseen liittyviä pakkauksia tai osuuksia maanviljelyyn/karjankasvatukseen/kalastukseen liittyviin aktiviteetteihin;

[tavoite] 3050 pakolaista saivat yrittäjyyteen/liiketoimintaan liittyvää koulutusta;

[tavoite] 1350 pakolaista osallistuivat virallisten kansallisten instituutioiden sertifioituun taitojen koulutukseen;

[tavoite] 900 pakolaista ja nuorta saivat teknisiä taitoja tai tukea liiketoimintaan.⁹⁸

Kapasiteetin vahvistaminen yhdistää sekä uuden humanitaarisen hallinnan että globaalin (neo)liberaalin hallinnan diskurssia. Molemmissa kapasiteetin vahvistaminen on keskeinen yksilöä tai yhteisöä voimaannuttava keino. Tämän perusteella yksilö pyritään vapauttamaan ja voimaannuttamaan ylhäältä alaspäin koulutuksella, taitojen kasvattamisella ja tietoisuutta erilaisista oikeuksista ja niiden rikkomisesta lisäämällä sekä parantamalla mahdollisuuksia elinkeinoihin. Ilcan & Rygiel (2015, 343) puhuvat yhteisön rakentamisesta (community building) yhtenä keinona voimaannuttaa pakolaisia. Siten yhteisön kapasiteetin rakentaminen voitaisiin nähdä yhtenä tällaisena pyrkimyksenä.

Yhtenä emansipaatioon ja pakolaisten voimaannuttamiseen liittyvänä toimintana näkyy UNHCR:n pyrkimys kerätä tietoa auttamisen kohteista (ks. esim. UNHCR SSRRP 2016, 11–12, 46, 51, 56; UNHCR SSRRP 2017, 34–35). UNHCR kerää ja tallentaa tietoa uusista saapuneista rekisteröimällä nämä yhdessä kumppaniensa kanssa (UNHCR SSRRP 2016, 7, 17, 18, 35, 48, 55, 60, 72; UNHCR SSRRP 2017, 13, 48, 58). Erilaisilla UNHCR:n ja sen kumppaneiden tehdyillä arvioilla pyritään etenkin arvioimaan autettavien ja paikallisen väestön tarpeita (UNHCR SSRRP 2016, 21, 27, 35, 60,

⁹⁷ Livelihood support provided, including; vocational and skills training, and start up kits and cash grants provided (UNHCR SSRRP 2016, 37).

⁹⁸ OBJECTIVE 2: Improve self-reliance and livelihoods: 1,000 refugees receiving production kits or inputs for agriculture/livestock/fisheries activities; 3,050 refugees provided with entrepreneurship/business training; 750 refugees receiving cash/vouchers for business startup; 1,350 refugees enrolled in formal national institutions for certified skills training; 900 adolescents and youth receive technical skills and business support (UNHCR SSRRP 2017, 78).

61, 69). Toisaalta myös informaation jakaminen pakolaisten ja paikallisen yhteisön (UNHCR SSRRP 2016, 48, 60, 69) ja kumppanien välillä (UNHCR SSRRP 2016, 13, 28 UNHCR SSRRP 2017, 13) nähdään tärkeinä. Siten toimintasuunnitelmista käy ilmi, että identifioimalla erilaisia tarpeita, on mahdollista suojella ja auttaa pakolaisia (ks. myös. UNHCR SSRRP 2016, 25, 42; UNHCRS SSRRP 2017, 35, 58):

Perustetaan vastaanottokeskus fasilitoimaan tarkoituksenmukaista *uusien tulokkaiden seulontaa*, jotta voidaan *identifioida tarpeet ja tarkoituksenmukainen toiminta*.⁹⁹

Siten pakolaisia suojellaan (esimerkiksi seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan osalta) toistuvasti suojelun tasoa valvomalla, vaikuttamisella sekä identifioimalla ne henkilöt, jotka ovat riskinalaisia ja tämän jälkeen UNHCR voi arvioida, ketkä tarvitsevat esimerkiksi psykologista tukea, lääketieteellistä hoitoa tai sosio-ekonomista toimintaa tai muita palveluita (UNHCR SSRRP 2016, 19, 25, 42, 43, 48, 55, 72; UNHCR SSRRP 2017, 30). Siten myös datan hallinta ja kerääminen eri järjestelmiin näyttäytyy tärkeänä ja datan hallinta nähdään jopa edellytyksenä suojelulle (UNHCR SSRRP 2016, 13; UNHCR SSRRP 2017, 13, 71, 88). Tämä tavoite kerätä tietoa väestöstä, eli autettavista on yhdistettävissä myös globaaliin (neo)liberaaliin hallintaan. UNHCR:n kasvava pyrkimys kerätä tietoa väestöstä ja tämän perusteella auttaa saattaakin representoida trendejä, jotka ovat liitettävissä globaalin (neo)liberaalin hallinnan tekniikoihin. Näin voidaan tulkita, että UNHCR näkee, että tiedon keruulla voidaan voimaannuttaa ja auttaa yhteisöä, kun se analysoi pakolaisten ominaisuuksia ja mahdollisia terveyteen tai turvallisuuteen liittyviä riskejä.

7.3.3. Pyrkimys osallistaa autettavia

Emansipaatioon tähtäävänä toimintana voidaan nähdä myös osallistaminen. UNHCR pyrkii toiminnassaan osallistamaan pakolaisia esimerkiksi innovatiivisten ohjelmien laatimiseen, jossa pyritään kokeilemaan käteiseen perustuvia interventioita ja muita aloitteita, jotka vähentävät pakolaisten riippuvuutta avusta (UNHCRS SSRRP 2017, 8; UNHCR SSRRP 2017, 13, 48). Pakolaisia pyritään myös osallistamaan päätöksentekokom mekanismeihin – ja prosesseihin (UNHCR SSRRP 2016, 42, 60, 69, 72, 79; UNHCR SSRRP 2017, 31, 48, 62). Esimerkiksi Kenian osalta UNHCR:n tavoitteena on vuonna 2017:

Pakolaisia konsultoidaan ja he osallistuvat avun antamisen suunnitteluun ja toimittamiseen.¹⁰⁰

⁹⁹ A reception center will be established to facilitate appropriate screening of new arrivals for the purpose of identification of needs and the appropriate response (UNHCR SSRRP 2016, 18).

Toisaalta pyritään tukemaan ja perustamaan erilaisia yhteisölähteisiä komiteoita, ryhmiä, aloitteita tai verkostoja liittyen erityisesti seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan ehkäisemistä ja uhrien tukemista varten (UNHCR SSRP 2016, 9, 20, 27, 55; UNHCR SSRP 2017, 31) ja lasten suojelua koskien (UNHCR SSRP 2016, 20, 36, 42, 55, 60, 69; UNHCR SSRP 2017, 48). Ugandassa on puolestaan perustettu ohjausryhmä (steering group), jossa mukana on valtionhallinnon, paikallisten viranomaisten ja järjestöjen lisäksi pakolaisia (UNHCR SSRP 2017, 22).

*Pakolaisten voimaannuttamiseksi, yhteisöpohjaisten suojelun monitoroinnin strategioiden ja iän, sukupuolen ja moninaisuuden erityisen huomioon ottavien ohjelmien implementaatiossa ensisijainen keino on tukea naisten johtajuutta pakolaisten johtamissa komiteoissa ja itsehallinnan rakenteissa.*¹⁰¹

Ugandassa myös veteen ja sanitaatioon liittyvissä kysymyksissä on pyritty tukemaan yhteisökeskeisiä hallintajärjestelmiä ja yhteisön osallistaminen nähdään tärkeänä sanitaatioon ja hygieniaan liittyvien interventioiden toimeenpanossa (UNHCR SSRP 2017, 38). Sudanissa esimerkiksi vapaaehtoisia pakolaisia koulutettiin seksuaalisen ja sukupuolittuneeseen väkivaltaan liittyvien palveluiden osalta (UNHCR SSRP 2016, 54). Yhteisöä on pyritty mobilisoimaan esimerkiksi tautien tarttumista vastaan (ks. UNHCR SSRP 2016, 9, 12, 30, 70; UNHCR SSRP 2017, 35) ja lasten koulunkäynnin lisäämiseksi (UNHCR SSRP 2017, 48).

*Tämän [ohjelmien perustamisen] kanssa pyritään yhteisön mobilisointiin ja voimaannuttamiseen tähtääviin aloitteisiin, jotta voidaan tukea kouluihin ilmoittautumisen kampanjoita ja lisätä heidän osallistumistaan koulujen hallintaan ja parantamiseen, opiskeluympäristöihin ja vähentämään koulupudokkaiden määrää.*¹⁰²

Nuoria on vuonna 2016 Keniassa puolestaan osallistamaan humanitaarista apua koskevaan päätöksentekoon, jossa näillä oli mahdollisuus vuosittaisen nuorisokongressin kautta antaa suosituksiaan (UNHCR SSRP 2016, 42). UNHCR on pyrkinyt ottamaan myös erilaisia valitus- ja palautemekanismeja käyttöönsä (UNHCR SSRP 2016, 34; UNHCR SSRP 2017, 31, 62). Toisaalta pakolaisia on pyritty osallistamaan myös käytännön työhön kuten suojien rakentamiseen (ks. esim. UNHCR SSRP 2017, 93). Yhteisön osallistaminen näiden ”vapauttamiseksi” onkin mahdollista

¹⁰⁰ Refugees are consulted and participate in the design and delivery of assistance interventions (UNHCR SSRP 2016, 47)

¹⁰¹ Increased support to female leadership within refugee-led committees and self-management structures will remain a primary intervention for refugee empowerment, implementation of community-based protection monitoring strategies, and age, gender, and diversity sensitive programming (UNHCR SSRP 2016, 73).

¹⁰² This will be coupled with community mobilization and empowerment initiatives to support school enrolment campaigns and to encourage their participation in the management and improvement of schools, learning environments and reduce school dropout rates (UNHCR SSRP 2017, 48).

nähdä yhtenä uutena humanitaarisen hallinnan piirteenä. Toisaalta se on myös verrattavissa ja tiettyssä määrin yhdistettävissä globaaliin (neo)liberaaliin hallintaan. Molemmissa pyritään parantamaan yhteisön, eli kansalaisyhteikunnan roolia ja ottamaan yksilöt mukaan päätöksentekoon. Toisaalta UNHCR:n toimintasuunnitelmissa tämä tapahtuu ajoittain varsin byrokraattisesti; erilaisten komiteoiden, verkostojen, kokousten ja järjestelmien kautta. Epäselväksi kuitenkin jää, ovatko usein mainitut ”yhteisöpohjaiset” komiteat, mekanismit ja verkostot jo olleet olemassa ennen UNHCR:ää. Mikäli eivät, silloin toiminta saa ylhäältä alaspäin tapahtuvan hallinnan piirteitä. Toisaalta osallistamisella voidaan nähdä myös pyrittävän ajamaa liberaalia rauhaa, jossa kansalaiset osallistuvat tiettyjen ennaltamäärättyjen mekanismien kautta.

Pakolaisten tarpeita on myös pyritty huomioimaan suojeluun liittyvillä arvioilla, jotka perustuvat yksittäisiin haastatteluihin ja fokusryhmäkeskusteluihin (UNHCR SSRRP 2016, 35). Myös käteisperusteisiin interventioihin liittyen UNHCR pyrkii etsimään keinoja ja toteuttamaan lähestymistapoja, joissa arvioissa on mukana pakolaisia, valtionhallintoja, humanitaarisia ja kehitysaputoimijoita, kansalaisyhteiskunta ja yksityinen sektori (UNHCR SSRRP 2016, 8; UNHCR SSRRP 2017, 13). Yleisesti UNHCR ja sen kumppanit toteuttavat erilaisia arvioita (assessments) suojeluun, palveluihin, terveystilanteeseen ja muihin pakolaisten ja paikallisen väestön tarpeisiin liittyen (UNHCR SSRRP 2016, 24, 27, 28, 29, 35, 46, 55, 57, 61, 74; UNHCR SSRRP 2017, 13, 72, 86, 88). Myös arviot voidaan nähdä tietyllä tapaa pyrkimyksenä osallistaa ja ottaa huomioon pakolaisten tarpeet.

Kuitenkin näiden arvioiden, yksittäisten haastattelujen, yhteisöpohjaisten mekanismien, komiteoiden ja ryhmien sekä esimerkiksi naisten osallistamisen varmistamisen lisäksi autettavien ääni kuuluu vain vähän. Lopulta arviot ovat aina UNHCR:n tai sen kumppanien toteuttamia. Arvioinneissa UNHCR käyttää valtaa siinä, kun päättää mitä tarpeita priorisoidaan ja otetaan mukaan. UNHCR:n toimintasuunnitelmista käy selkeästi ilmi pyrkimys osallistaa autettavia, mutta välillä rakennetaan vahvasti kuvaa siitä, että tarpeiden arviointi tulee ylhäältä alaspäin:

Tavoite 2 [koulutukseen liittyen]: Tarjotaan *akkreditoitua* kolmannen asteen koulutusta pakolaisille, *jolla voidaan antaa taitoja, jotka ottavat huomioon yhteisön tarpeet*:
[tavoite] 160 pakolaista on osallistunut *Diplomi-kursseille Liberaaleissa opinnoissa*
[tavoite] 330 opiskelijaa on osallistunut *CSLT kursseille*;
[tavoite] 4 *tietoisuutta lisäävää kampanjaa* on toteutettu, jotta tieto *JRS korkeamman asteen koulutustarjonnasta* lisääntyy;

[tavoite] 80 pakolaista osallistui 15 viikon *koulutukseen nuorten voimaannuttamisesta*.¹⁰³

Katkelma osoittaa hyvin sen, että UNHCR tavoitetasolla pyrkii kohdentamaan toimensa pakolaisten tarpeisiin liittyen. Kuitenkin tapa miten tätä tavoitetta mitataan antaa kuitenkin yksipuolisen kuvan siitä, mitä osallistuminen on: ylhäältä alaspäin tulevia kampanjoita, voimaannuttamisen koulutuksia ja tiettyihin standardeihin perustuvaa koulutusta. Toisaalta osallistamisessa voidaan myös nähdä pyrkimys vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa sekä edustuksellista järjestelmää, kun tuetaan erilaisia ryhmiä, järjestöjä ja eri ryhmien edustuksellisuutta. Siten periaatteessa viaton ja tarpeellinen pakolaisten osallistumisen ja omistajuuden lisääminen saattaa kuitenkin saada liberaalia yhteiskuntaa tukevia piirteitä ja näin paternalistisia sävyjä. Nämä puolestaan ovat liitettävissä (neo)liberaaliin käsitykseen ”toimivasta” yhteiskunnasta. Toisaalta, pyrkimys huomioida paikallisten ja pakolaisten näkökulmat komiteoiden, mekanismien ja ryhmien ja palautusmekanismien osoittaa pyrkimyksen kuulla autettavien näkökulmia, joka on myös globaalin (neo)liberaali hallinnan tavoite. Ylhäältä alaspäin ja tietyin ennaltamäärättyjen tavoitteiden vuoksi osallistuminen on silti liitettävissä jossain määrin (neo)liberaalin hallinnan pyrkimykseen kontrolloida prosessia, koska UNHCR:llä ei ole varmuutta siitä, että autettavat tekevät ”oikeita” päätöksiä.

¹⁰³ OBJECTIVE 2: Provide accredited tertiary education for refugees that impart skills for addressing community needs: 160 refugees enrolled in Diploma Courses in Liberal Studies; 330 students enrolled in CSLT courses; 4 awareness campaigns conducted to increase knowledge of JRS Higher education provision 80 refugees enrolled in 15 week training in youth empowerment (UNHCR SSRRP 2017, 76).

8. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämä tutkielma on osallistunut humanitaarista toimintaa koskevaan keskusteluun, joka on etenkin 1990-luvulta lähtien noussut keskeiseksi kansainvälisen politiikan puheenaiheeksi. Humanitaarisen toiminnan osalta käydään kasvavassa määrin keskustelua siitä, millaista humanitaarisen toiminnan tulisi olla ja kuinka pitkälle tässä toiminnassa pitäisi mennä (ks. esim. O’Callaghan & Pantuliano 2007). Lisäksi humanitaarisen toiminnan negatiivisista vaikutuksista on alettu puhua yhä enemmän (ks. esim. Barnett 2011a Barnett & Snyder 2008; Macrae 1998; Stockton 1998). Toisaalta humanitaarisen toiminnan on sanottu laajentuneen uusille alueille ja tämän myötä politisoituneen (ks. esim. Barnett 2010, 174; Barnett 2011, 197–198; Breakey 2012, 54; Ferris 2011b; Hendrickson 1998, 286; Kent 2004, 119–20). Politisoitumisen ja laajentumisen keskustelut ovat pakottaneet toimijat määrittelemään omaa humanitaarista toimintaansa tarkemmin (ks. esim. IASC 2002, 115; O’Callaghan & Pantuliano 2007, 11–12). Silti samaan aikaan humanitaarisen avun toimittamista on pyritty estämään eri puolilla maailmaa, kuten Jemenissä ja Syyriassa ja humanitaarisia toimijoita kohtaan tehdään yhä enemmän iskuja (ks. esim. Duffield 2014, xxi; Ocha 2017; Reuters 2018).

Humanitaarisen toiminnan politisoitumista ja laajentumista on tässä tutkielmassa tarkasteltu YK:n kontekstissa ja tutkimuskohteena on ollut YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n siviileihin kohdistuvat toimintasuunnitelmat. Siten tutkielma ei ole keskittynyt tapahtuneeseen toimintaan vaan suunniteltuihin toimiin ja tavoitteisiin. YK on nähty yhtenä keskeisimmistä kansainvälisistä instituutioista, joka toimii kansainvälisen turvallisuuden ja ihmisten turvallisuuden saralla. Siten YK on nähty myös keskeisimpänä siviilien suojelijana. (ks. esim. Hultman et. al. 2013, 875–876; Karlsrud & da Costa 2013). YK:n roolista on sanottu tuleen yhä aktiivisempi ja äänekkäämpi humanitaaristen asioiden kontekstissa (ks. esim. O’Callaghan & Pantuliano 2007, 8).

Toisaalta YK:n roolin on nähty olevan muutoksessa. Sen on sanottu joutuvan tasapainottelemaan yhä enemmän rauhan, turvallisuuden ja humanitaarisen velvoitteiden sekä eri roolien välillä (Kent 2004, 216–217). Tasapainottelu roolien, virallisen mandaatin ja erilaisten vaatimusten välillä on ollut näkyvissä myös UNHCR:n toiminnassa (ks. Kennedy 2004, 295). UNHCR:stä on tullut yksi merkittävimmistä humanitaarisista toimijoista maailmasta (Duffield 2014, 71; Hyndman 2000). UNHCR:n toiminta on laajentunut sen perustamisesta 1950-luvulta lähtien, sillä se on varsin kapeasta pakolais-statukseen kytkeytyvästä ja lainsäädännön mandaattiin pohjautuvasta toiminnasta siirtynyt

pakolaisten avustamiseen leireillä, pakolaisten uudelleenintegraatioon, kotimaahan palauttamiseen ja jopa kehitysapua ja rauhanrakennusta muistuttavaan toimintaan (Barnett 2010b; Barnett 2011a, Chimini 1998; Crisp 2001; Kennedy 2004, 180–185; Loescher & Betts 2011; hurrell 2011; Millner 2011; Roberts 1998). Siten katson, että UNHCR:n toiminnan trendit ovat heijastaneet humanitaarisen toiminnan trendejä.

Tässä tutkielmassa olen tarkastellut UNHCR:n humanitaarista siviileihin keskittyvää toimintaa Etelä-Sudanin konfliktin yhteydessä. Tämä tutkielma on keskittynyt UNHCR:n toiminnan suunnitelmiin kuuden pakolaisia vastaanottavan maan; Ugandan, Etiopian, Sudanin, Kenian, CAR:n ja DRC:n kohdistuvan toiminnan osalta. Siten tietyssä mielessä tutkimuskohde on sijoittunut UNHCR:n toiminnan perinteiselle alueelle, konfliktin ”ulkopuoliseen” maahan. Tässä tutkielmassa on pyritty kriittisesti tarkastelemaan UNHCR:n hallintaa eteläsudanilaisiin pakolaisiin (ja paikalliseen yhteisöön) kohdistuen tarkastelemalla UNHCR:n alueellisia toimintasuunnitelmia vuosilta 2017–2018. Eräänlaisena taustaoletuksena tutkimuksessa on ollut biopolitiikka, joka on mahdollistanut globaalin (neo)liberaalin ja humanitaarisen hallinnan tarkastelemisen kriittisestä näkökulmasta. Globaali (neo)liberaali ja (uudenlainen) humanitaarinen hallinta ovat näyttäytyneet tutkimuksen viitekehyksessä uudenlaisina biopoliittisina hallinnan keinoina ja menetelminä. Humanitaarisen hallinnan on tässä tutkimuksessa nähty myös tietyllä tavalla representoivan ja peilaavan globaalin (neo)liberaalin hallinnan diskurssia. Siten tutkimuksessa on myös tarkasteltu yksittäistapaukseen perustuvan aineiston avulla väitettä siitä, että uusi humanitaarinen hallinta ja toiminta on osa globaalin (neo)liberaalin hallinnan verkostoa (ks. esim. Barnett 2008; Dillion & Reid 2000; Duffield 2014; Lynch 2017; Ilcan & Rygiel 2015). Siten samalla on voitu tarkastella humanitaarisen toiminnan politisoitumista, sillä globaali (neo)liberaali hallinta on nähty poliittisena järjestyksenä (ks. esim. Dillion & Reid 2009, 128; Ngondi-Houghton 2009, 163).

Tutkimuksen menetelmällinen lähtökohta on nojannut Fairclough’n (2003) käsityksiin oletuksista ja tekstien intertekstuaalisesta luonteesta. Tutkielma sijoittuu lähestymistavallaan vakiinnuttamisaspektiin, jossa tutkimuskysymys on päätetty ennalta aineiston lukuvaiheessa eikä tarkoituksena ole ollut paikantaa kaikkia aineistosta löytyviä diskursseja. Fairclough’n lähestymistapaan nojaten analyysissä on identifioitu ensin pääasialliset teemat, jotka ovat löydettävissä aineistosta ja tutkittu sitä, mistä näkökulmasta nämä teemat ovat representoituneet. Siten analyysissä on pyritty paikantamaan merkitysjärjestelmien eli diskurssien eri ”palasia”. Tutkielman

tutkimuskysymyksenä on ollut *miten globaalin (neo)liberaalin hallinnan ja (uuden) humanitaarisen hallinnan diskurssit ilmenevät UNHCR:n vuosien 2017-2018 toimintasuunnitelmissa?*

Analyysin perusteella UNHCR:n toimintasuunnitelmista on paikannettavissa globaalin (neo)liberaaliin hallinnan diskurssin piirteitä. Hallinnan piirteitä ilmentävät esimerkiksi UNHCR:n hallinnan verkottuneisuus, jossa pakolaisiin kohdistuvaan toimintaan osallistuvat valtionhallinnot, kansalaisjärjestöt, kansainväliset järjestöt ja kehitysyhteistyöjärjestöt. Laajamittaisen yhteistyön vuoksi UNHCR ei ole ainoa eteläsudanilaisiin pakolaisiin kohdistuvan toimintasuunnitelman implementoija vaan toimintasuunnitelmaa implementoidaan yhdessä kumppanien kanssa. Siten toimintasuunnitelmat ilmentävät linkittyntä ja eri solmukohtien, eli humanitaarisessa toiminnassa klusterien kautta, tapahtuvaa hallintaa.

UNHCR:n toimintasuunnitelmat ilmentävät globaalille (neo)liberaalille hallinnalle ominaista prosessien hallintaa. Prosessien hallintaa ilmentää pyrkimys integroida avun antaminen pakolaisia vastaanottavien maiden kansallisiin toimintajärjestelmiin -ja mekanismeihin. Yhtenä keskeisimpänä hallinnan keinona on paikannettavissa oletus siitä, että koordinaation parantamisella voidaan auttaa pakolaisia ja paikallista väestöä. UNHCR korostaa koordinaation tarvetta sekä sektorikohtaisesti, eri järjestöjen välillä sekä erilaisten koordinaatorakenteiden, -komiteoiden ja ryhmien kautta. UNHCR:n keskeisenä keinona hallita prosesseja, on perustaa ja tukea erilaisia mekanismeja ja järjestelmiä, joiden avulla UNHCR:n toimintasuunnitelmissa voidaan UNHCR:n näkökulmasta kontribuoida esimerkiksi lasten suojeluun ja sukupuolittuneeseen väkivaltaan. Toisaalta toimintasuunnitelmissa prosessien hallinnaksi voidaan nähdä kuuluvan myös pyrkimys auttaa erilaisien ohjelmien kautta, liittyen esimerkiksi rauhanomaiseen rinnakkaiseloon, ravitsemukseen ja elinkeinoihin. Nämä mekanismit ja ohjelmat voidaan nähdä tietyllä tapaa sääntelevinä työkaluina, joilla pyritään hallitsemaan biopoliittisen näkökulman mukaisesti pakolaisten elämän erilaisia osa-alueita, kuten saapuvia pakolaisia ja näille suunnattua apua. Nämä voidaan nähdä myös eräänlaisina menettelyohjeina liittyen erilaisiin toiminnan osa-alueisiin, jossa pyrittiin ohjaamaan sekä kumppanien että autettavien toimintaa tiettyyn haluttuun suuntaan ja muotoon.

UNHCR:n toimintasuunnitelmissa erilaisilla laeilla, toimintasuunnitelmillä ja viitekehyksillä on mahdollista hallita ja toisaalta säännellä toimintaa liittyen esimerkiksi elinkeinoelämään, seksuaaliseen ja sukupuolittuneeseen väkivaltaan, koulutukseen ja veteen liittyviin kysymyksiin. Siten UNHCR:n toimintasuunnitelmat ilmentävät sitä, että pakolaisten useisiin elämäalueisiin kohdistuvat toimet ovat hyvin säänneltyjä. Tämä jättää pohdittavaksi sen, miten säänneltyä pakolaisten oma elämä

pakolaisleireillä tai asutuskeskuksissa on. Siten on mahdollista katsoa UNHCR:n hallinnan ilmentävän biopoliittista, elämän jokaiselle osa-alueelle levittyvää uudenlaista hallintaa. Toisaalta UNHCR:n toimintasuunnitelmissa puhutaan epäsuorasti ja suorasti myös erilaisista standardeista. Erilaisia standardeja käytetään esimerkiksi ravitsemustason määrittelyssä, lasten suojeluun kohdistuvassa toiminnassa, hätätilaa ja minimistandardeja koskien. Näiden standardien sisältöä ei kuitenkaan erityisesti avata. Kuitenkin erilaisten standardien käyttöön pyrkiminen osoittaa, että UNHCR on osa järjestelmää ja toimija, joka mahdollisesti standardien, strategioiden ja viitekehyksien keinoin erottelee sitä, mikä on sopivaa toimintaa vaikkapa hätätilaan vastaamisessa ja lasten suojelussa. Siten se osallistuu erottelevaan ja selektiiviseen toimintaan käsityksillään siitä, mitä on hyvää ja tavoiteltavaa (standardien mukaista) ja mikä huonoa ja toimimatonta.

UNHCR:n toiminnassa keskeisenä näkyy myös oletamus siitä, että talous ja kehitys ovat linkittyneitä ja siten talouden hyvinvointi tuo hyvinvointia väestölle. Tästä näkökulmasta köyhyys ja muut ongelmat ratkaistaan talouskasvulla. Tätä uskomusta ilmentää toimintasuunnitelmissa elinkeinoelämää koskeva klusteri, jossa pyritään lisäämään elinkeinomahdollisuuksia liittyen sekä maanviljelyyn, karjankasvatukseen ja kalastukseen että liiketoimintaan, muun työllisyyden sekä yritysten määrän lisäämiseksi. Erityisen useasti UNHCR mainitsee käteiseen perustuvat interventiot, jolla sen mukaan voidaan varmistaa pakolaisten perustarpeiden saanti, – jotta autettava voi ostaa ruokaa tai muita hyödykkeitä. Käteisperusteiset interventiot UNHCR:n mukaan lisäävät esimerkiksi suurempaa valinnanvapautta ja arvokkuutta, vähentävät suojeluun liittyviä riskejä, parantavat tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä kontribuoivat paikalliseen talouteen. Elinkeinojen kehittyminen pitää sisällään pyrkimyksen kasvattaa autettavien taloudellista varallisuutta. Varallisuuden kasvamisen oletetaan siten auttavan pakolaisten ja paikallisten tilannetta. Elinkeinomahdollisuuksilla UNHCR:n mukaan myös vähennetään seksuaalisen ja sukupuolittuneen hyväksikäytön riskejä ja parantavan rauhanomaista rinnakkaiseloä pakolaisten ja paikallisen väestön välillä. Siten varallisuuden kasvaminen pitää sisällään oletuksen siitä, että taloudellista tilannetta kehittämällä voidaan suojella ja auttaa.

Toisalta UNHCR:n talouteen ja yrityksiin pohjautuva lähestymistapa on havaittavissa pyrkimyksessä analysoida väestön ominaisuuksia, sillä UNHCR näkee tiedon keräämisen ja hallinnan tärkeänä ja tavoiteltavana. Tältä pohjalta se voi myös kohdentaa toimintasuunnitelman mukaisesti apua paremmin pakolaisille. UNHCR:n tavoitteet ilmentävät kenties tätä kaikista parhaiten. UNHCR:n tavoitteet on esitetty taulukkomuodoissa, jossa tavoitteiden onnistumista mitataan määrällisesti ja numeerisesti. Esimerkiksi laadukasta koulutusta mitataan sillä, kuinka moni siihen on osallistunut.

Seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan vastaista toimintaa puolestaan mitataan ja arvioidaan siten, kuinka monta komiteaa on perustettu seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan vastaiseen työhön. Siten UNHCR:n toimintasuunnitelmissa pakolaisten omat kokemukset turvallisuudesta, terveydestä, elinkeinomahdollisuuksista on pyöristettävissä numeroihin. Elämää ja kokemuksia voidaan siis kvantifioida. Siten toimintasuunnitelmien perusteella vaikuttaa siltä, että UNHCR pyrkii operationalisoimaan elämän numeroiksi ja taulukoiksi. UNHCR:n voitaisiin toimintasuunnitelmien perusteella nähdä, että prosessien hallinnassa se pyrkii sääntelemään elämää. Se määrittelee ongelmia, eli pakolaisten tarpeita ja haavoittuvuuksia ja siten osallistuu ”elämän järjestämiseen”. Toisaalta monitorointi, mekanismit, evaluaatiot ja koordinaatorakenteiden, kuten työryhmien kautta tapahtuva toiminta antaa hyvin teknisen ja byrokraattisen kuvan humanitaarisesta toiminnasta eli siviilien suojelemisesta ja auttamisesta. Kuten Ngondi-Houghton (2009, 174) toteaa indikaattorien muodostaminen, monitorointi ja evaluaatio on vaikeaa ja työlästä. Hänen mukaansa tämän kaltainen toiminta on korvannut aikaisemmat toimintaa keskittyvät ja arvoperustaiset lähestymistavat, mutta tämä voi johtua siitä, että apujärjestöt voivat olla pakotettuja tähän pysyäkseen lahjoittajista riippuvilla markkinoilla, jossa lahjoittajat vaativat todisteita siitä, mihin rahat on käytetty.

UNHCR:n toimintasuunnitelmissa on myös ajoittain pyrkimyksiä edistää liberaalia rauhaa. UNHCR esimerkiksi pyrkii ennaltaehkäisemään erilaisia pakolaisiin kohdistuvia riskejä, erityisesti suojelua koskevassa klusterissa. Tämä tapahtuu identifioimalla riskinalaiset autettavat, hyödyntämällä erilaisia yhteisöpohjaisia komiteoita ja verkostoja sekä esimerkiksi koulutuksen avulla. Ennaltaehkäisyn keinot noudattelevat siten globaalin (neo)liberaalin hallinnan piirteitä. UNHCR pyrkii myös jossakin määrin uudistamaan ja vaikuttamaan pakolaisten ja paikallisen yhteisön sosiaalisiin verkostoihin ja suhteisiin rauhankasvatuksella ja rauhanomaiseen rinnakkaiseloon (peaceful coexistence) kannustamalla. Tämänkaltaisen toiminta voi pitää sisällään käsityksiä siitä, mitä on rauha. Lisäksi UNHCR voi mahdollisesti ”puuttua” yhteisöjen sosiaalisiin järjestäytymisen keinoihin siinä, kun se tukee yhteisöpohjaisia (community-based) rakenteita, komiteoita ja verkostoja, erityisesti, jos näitä ei ole ollut ennen UNHCR:ää vaan yhteisöpohjaiset järjestäytymisen muodot on perustettu tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lisäksi UNHCR pyrkii joissakin pakoalaisia vastaanottavissa maissa naisten ja lasten suurempaan representaatioon päätöksenteossa ja vaalien järjestämiseen. UNHCR:n toimintasuunnitelmissa myös oletetaan liberaalin rauhan mallin mukaisesti, että instituutiot, kuten poliisin läsnäolo parantavat turvallisuutta ja vähentävät esimerkiksi seksuaalista ja sukupuolittunutta väkivaltaa. UNHCR myös

tukee pakolaisia vastaanottavan valtion järjestelmiä ja pyrkii vahvistamaan esimerkiksi virkamiesten ja RRP-kumppaniensa kapasiteettia. Toisaalta UNHCR:n voidaan nähdä pyrkivän tukemaan ja vahvistamaan myös kansalaisyhteiskuntaa, joka tässä kohtaa on pakolaisyhteisö ja pakolaisia vastaanottava yhteisö. UNHCR:n esimerkiksi korostaa suunnitelmissaan yhteisöpohjaisten (community based) suojelumekanismien integroimista muuhun toimintaan. Yhteisön mobilisaatiolla ja yhdistystoiminnalla voidaan UNHCR:n toimintasuunnitelman mukaan parantaa esimerkiksi koulujen hallinnointia, sosiaalista koheesiota ja lapsien suojelemista. Yhteisön roolia painotetaan myös lasten suojelussa tai seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan ehkäisemisessä.

Toisaalta myös yhteisöön kohdistuvat kampanjat voidaan nähdä komiteoiden tukemisen lisäksi pyrkimyksenä vahvistaa kansalaisyhteiskunnan tietoisuutta ja kykyä toimia. UNHCR pyrkii vahvistamaan yhteisön, eli tietyllä tapaa kansalaisyhteiskuntaa ja myös vastuuttamaan sitä. Tämä kuuluu neoliberaalin hallinnan piirteisiin, jossa yksilöä ja yhteisöä pyritään vastuullistamaan omasta turvallisuudestaan. Toisaalta globaali (neo)liberaali hallinta ja liberaalin rauhan ajatus myös pitää kansalaisyhteiskuntaa tärkeänä osana toimivaa valtiota ja yhtenä kehityksen lähtökohtana. Neoliberaalissa ajattelussa kansalaisyhteiskuntaa yhdessä yksityisen sektorin kanssa pyritään vastuuttamaan ja valtion roolia kaventamaan. UNHCR siten olettaa, että kansalaisten tulisi olla aktiivisia, tosin vain tietyltä osin ja tiettyjen tavoitteiden vuoksi. Siten UNCHR saattaa pyrkiä ajamaan tiettyä yhteiskunnallisten suhteiden mallia, joka on jäljitettävissä liberaaliin perinteeseen. Kansalaisyhteiskunnan vahva rooli ei kuitenkaan ole mikään universaali käsite ja hyvä, vaan tietyn (länsimaalaisen) yhteiskunnan hyväksymä ”hyvä”. Instituutiokeskeisyys, edustuksellinen järjestelmän kehittäminen, yhteisön osallistumiseen ja vahvistamiseen pyrkiminen yhdistyvät liberaalin rauhan oletuksiin siitä, miten turvallisuutta saavutetaan ja miten ”hyvä” yhteiskunta rakentuu. Siten, tältä osin voisi sanoa, että humanitaarisen politisoituminen pitää ajoittain paikkansa UNHCR:n toimintasuunnitelmia tarkasteltaessa.

Globaalin (neo)liberaalin hallinnan diskurssin piirteitä on havaittavissa myös hallittavaan kohteeseen eli pakolaisiin liittyvistä oletuksista. UNHCR:n toiminnassa toki ensisijaista voidaan nähdä olevan elämää pelastava ja välitön hätäapu. Kuitenkin merkittävänä toiminnan alueena on tämän lisäksi elinkeinoja koskeva klusteri, jossa pakolaisten ja paikallisen yhteisön elinkeinomahdollisuuksia maanviljelyn sekä itsensä työllistämisen ja yrittäjyyden kautta toki pyritään parantamaan toimeentuloa ja ravitsemusta sekä perustavanlaatuisia pakolaisten oikeuksia, mutta toisaalta myös yksilön mahdollisuuksia osallistua markkinoille. UNHCR pyrkii myös vahvistamaan pakolaisten (ja paikallisen

yhteisön) kapasiteettia toimia sekä suojeluun liittyvien että elinkeinoelämän mahdollisuuksien suhteen. Erityisen vahvasti aineistosta nousi pyrkimys lisätä pakolaisten omatoimisuutta ja riippumattomuutta (self-reliance). Tämä näyttäytyi etenkin elinkeinoja koskevassa klusterissa. Erityisesti omatoimisuus ja riippumattomuus näkyi suhteessa taloudelliseen toimintaan ja riippuvuuden vähentämiseen pyrkiessä. Siten autettavalle annetaan toimintasuunnitelmissa kaksinainen rooli: toisaalta autettava on avun ja toiminnan vastaanottaja, vaikka tätä pyritään osallistamaan. Toisaalta autettavaa pyritään auttamaan hätäavun ja koulutukseen (training) tähtäävän toiminnan osalta kohti riippumattomuutta eli varallisuutta kasvattavan toiminnan osalta. UNHCR pyrkii siten siihen, että apua vastaanottaisi omatoiminen, mutta tiettyjen standardien, toimintapolitiikkojen ja mekanismien kautta kontrolloitu yksilö, joka kuitenkin kasvavassa määrin olisi riippumattomampi avusta.

Uuden humanitaarisen hallinnan diskurssin voidaan nähdä tietyin osin peilautuvan globaalin (neo)liberaalin hallinnan diskurssiin ja siten humanitaarisesta toiminnasta on löydettävissä politisoitumista. UNHCR:n toiminnan voidaan toimintasuunnitelmia tarkasteltaessa sanoa kirjallisuuteen perustuvan väitteen mukaisesti laajentuneen. Se pyrkii riskien ennaltaehkäisyyn, erityisesti mitä tulee lapsiin ja seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan riskinalaisiin kohteisiin. Toimintasuunnitelmissa ennaltaehkäisy tapahtuu kuitenkin noudattaen globaalin (neo)liberaalin hallinnan tekniikoita, esimerkiksi vahvistamalla kansalaisyhteiskunnan roolia ja tietoisuutta esimerkiksi suojelusta ja oikeuksista, jotka voivat tulla rikotuksi. Siten yhteisöä pyritään myös vastuuttamaan omasta auttamisestaan ja suojelusta. Ennaltaehkäisyä pyritään toteuttamaan identifioimalla riskin alaiset ja haavoittuvat yksilöt tiedon keräämisellä arviointien ja monitorien kautta. Tämä ilmentää globaalin (neo)liberaalin hallinnan piirrettä pyrkiä väestön ominaisuuksien analysoimiseen.

Toisaalta UNHCR:n toiminta ilmentää myös väitettä kehitysavun ja hätäavun rajojen sumentumisesta. Kehitysavun antaminen on ajoittain jopa tavoiteltavana pidettyä. UNHCR:n avun kohteina eivät pelkästään ole pakolaiset, vaan näitä vastaanottavat yhteisöt ja näin UNHCR:n rooli on laajentunut koskemaan uusia autettavien ryhmiä. Toisaalta se tekee myös kasvavassa määrin yhteistyötä kehitysyhteistyöjärjestöjen kanssa. Lisääntynyt kumppaneiden määrä, esimerkiksi yksityisen sektorin ja valtioiden kanssa voi myös pitää riskin riippumattomuuden periaatteen heikentymisestä. Lisäksi UNHCR:n toiminnan voidaan nähdä noudattelevan uudenaikaisena humanitaarisen hallinnan piirteitä, sillä se pyrkii vaikuttamaan yhteisö(je)n sosiaalisiin suhteisiin erityisesti kannustaessaan rauhanomaista rinnakkaiseloja paikallisen yhteisön ja eri etnisten ryhmien välillä. Siten se hylkää neutraalin roolinsa – joutuuhan se asettumaan jonkun puolelle ja rauhankasvatukseen tähtäävässä toiminnassa ja

määrittelemään käsityksensä rauhasta. Rauhanomaista rinnakkaiselon tukemista tosin ei avata, joten tätä koskevien suunnitelmien tarkempi sisältö jää avoimeksi. Uutta humanitaarista hallintaa ilmentää myös oletus siitä, että humanitaarisen avun tulisi parantaa autettavien elämää. Koulutuksella, elinkeinomahdollisuuksilla ja esimerkiksi ympäristön suojelulla pyritään siihen, että autettavat voisivat paremmin auttaa itseään nyt ja tulevaisuudessa. Toisaalta UNHCR myös kohdistaa toimintaansa tiettyihin ryhmiin ja korostaa ”heikoimmassa asemassa olevien” ensisijaisuutta avun saajina. Siten UNHCR tekee päätöksiä siitä, ketkä ansaitsevat apua ensin ja ketkä eivät.

Barnett’n (2008) näkemys uuden humanitaarisen toiminnan institutionalisoitumisesta on paikannettavissa aineistosta. Toimintasuunnitelmissa suunnitelmat ovat järjestäytyneitä ja eriytyneitä. Institutionalisoitumisen väitteen mukaisesti UNHCR toistuvasti viittaa toimintaa ohjaaviin malleihin, standardeihin, viitekehyksiin ja alakohtaisiin strategioihin. Toiminta on eriytynyt alakohtaisiin sektoreihin, kuten terveyteen, suojelemiseen ja elinkeinoja koskeviin klustereihin. UNHCR:n toimintasuunnitelmat ilmentävät hyvin väitettä siitä, että humanitaarisesta toiminnasta on tullut laajamittaisempaa ja se on ammattimaistunut. Halutessa ammattimaistumisen voi kuitenkin liittää myös globaalin (neo)liberaalin hallinnan diskurssiin. Ammattimaistumista pyritään selkeästi tavoittelemaan numeeristen arviointien, taulukoiden, tehokkuuden ja ohjelmien korostamisen kautta. Siten tietyllä tapaa pyrkimys rationalisoida toimintaa talouden ja yritysmaailman keinoin osoittaa humanitaarisen hallinnan mahdollisesti representoivan yleisiä hallinnan eli tässä tapauksessa globaalin (neo)liberaalin hallinnan trendejä. Molempia näitä diskursseja yhdistävät erilaiset sääntelevät työkalut, joilla pyritään hallitsemaan ja koordinoimaan prosesseja.

UNHCR pyrkii myös Barnett’n (2008) väitettä tukien parantamaan autettavan mahdollisuuksia hallita omaa kohtaloaan. Tämänkaltaista emansipaatiota tavoitellaan etenkin suvereenin ja omatoimisen yksilön luomisella, jossa on vahva painotus taloudelliseen toimeliaisuuteen ja elinkeinoihin. Siten on mahdollista nähdä, että tietyiltä osin UNHCR:n tavoite parantaa autettavan hallintaa kohtalostaan representoi globaalin (neo)liberaalin hallinnan käsitystä yksilöstä ja hyvinvoinnista; talouteen perustuvilla yksilön kapasiteettia kasvattavilla lähestymistavoilla voidaan ratkaista ongelmia kuten köyhyys. Siten pelko siitä, että autettavasta tulee riippuvainen avusta, on vahvasti läsnä. Autettavan kykyä hallita omaa kohtaloaan ja tulla riippumattomaksi ja omatoimiseksi pyritään myös edistämään kapasiteetin vahvistamisella. Siten UNHCR olettaa, että kun yksilöllä on tietoa esimerkiksi omista oikeuksista ja hygienian standardeista, työkaluja ja taitoja maanviljelyyn ja koulutusta, – voi autettava paremmin ja on tällä paremmat tulevaisuuden lähtökohdat.

Siten pyrkimys luoda suvereeni ja omatoiminen yksilö on verrattavissa ja jossakin määrin heijastaa globaalia (neo)liberaalin hallinnan diskurssia, jossa kapasiteetin vahvistaminen voidaan nähdä pyrkimyksenä voimaannuttaa pakolaisia tietyllä tavalla globaalin (neo)liberaalin hallinnan liittolaisiksi, itsenäisiksi kumppaneiksi, jotka kuitenkin toimivat tietyllä tavalla, sillä ovathan teemat, joilla pyritään lisäämään tietoisuutta kuitenkin UNHCR:n (tai sen kumppanien) päättämiä. Tämä kapasiteetin lisääminen tietoisuutta kasvattamisella myös kertoo siitä, että UNHCR representoi autettavia tietyllä tapaa kehittymättömiksi ja tietämättömiksi – ”sivistymättömiksi”.

Yksilön haavoittuvuuteen, ja emansipaation ja vapauttamiseen kärsimyksestä pyritään toimintasuunnitelmissa myös resilienssin keinoin. Pakolaisyhteisöä (ja paikallista yhteisöä) pyritään vastuulistamaan esimerkiksi lasten suojelusta ja seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan ennaltaehkäisystä. UNHCR:n näkökulmasta on tavoiteltavaa, että yhteisön verkostot, komiteat ja rakenteet ovat suuremmissa rooleissa. Tämä yhdistyy erityisesti käsitteeseen riippumattomuudesta ja omatoimisuudesta – etenkin elinkeinoelämässä. UNHCR:n käsitys emansipaatiosta on siten vahvasti linkittynyt globaalin (neo)liberaalin hallinnan trendeihin, jossa kansalaisyhteiskunnalle, yhteisölle ja yksilölle annetaan yhä enemmän vastuuta suojelemisesta ja selviytymisestä. Kärsimyksestä vapauttaminen ja voimaantuminen tapahtuu toimintasuunnitelmien mukaan siten paikoin yksilön ja yhteisön kasvavalla vastuuttamisella, kannustamisella riippumattomuuteen ja tietoisuuteen (UNHCR:n päättämistä) oikeuksista ja standardeista, taloudellisen varallisuuden lisäämisellä sekä koulutuksella ja taitojen kehityksellä.

Voimaannuttamiseksi voidaan nähdä myös tiedon keräämisen pyrkimys. UNHCR kerää tietoa saapuneista pakolaisista ja näiden taustoista, jotta se voi paremmin arvioida näiden tarpeita ja täten auttaa ja suojella. Voimaannuttamista voidaan siten UNHCR:n toimintasuunnitelmien mukaisesti myös tehdä analysoimalla väestön ominaisuuksia, mikä reflektoi globaalin (neo)liberaalin hallinnan piirteitä. Voitaisiin nähdä myös, että väestön analysoimisella eli tiedon keruulla voidaan perustella se, miksi toiminta on ”oikeutettua”, pyrkiihän UNHCR vastaamaan näihin tiedon keruulla kartoitettuihin tarpeisiin. Siten tiedon kerääminen ja hallinta sekä toimintaa sääntelevien mekanismien, jotka liittyvät rekisteröimiseen, lasten suojeluun ja seksuaaliseen ja sukupuolittuneeseen väkivaltaan, voidaan nähdä olevan uudenlaisia hallinnan keinoja.

UNHCR:n toimintasuunnitelmissa pyritään varmistamaan ajoittain pakolaisten ja paikallisen yhteiskunnan osallistuminen humanitaariseen toimintaan ja päätöksentekoon. Erityisesti tämä näkyy suojeluun ja riskeihin liittyvässä toiminnassa. Komiteoiden, ryhmien, aloitteiden ja verkostojen sekä

”yhteisön mobilisoiminen” mielestäni peilautuu globaalin (neo)liberaalin hallinnan diskurssiin, jossa kansalaisyhteiskunnan roolia kasvatetaan. Kuitenkin, toimintasuunnitelmassa kuuluu pakolaisten oma ääni vain vähän. UNHCR on toimintasuunnitelmissa kumppaneineen aktiivinen toimija, joka arvioi tarpeet ja tämän perusteella päättää toiminnasta, kannustaa ja perustaa erilaisia ryhmiä ja pyrkii edistämään mahdollisuutta päätöksentekoon. Siten yksilöä pyritään osallistamaan, mutta tiettyjen, mahdollisesti UNHCR:n osoittamien ja perustamien mekanismien kautta ja ajoittain tietyin tavoittein. Osallistamisen päämääränä saattaa olla esimerkiksi se, että pakolaisesta tulee resiliентti ja riippumaton avusta. Siten UNHCR:n toimintasuunnitelmat antavat kuvan, että osallistamista ei tavoitella siksi, että kunnioitettaisiin paikallisen yhteisön tai pakolaisten omaa ääntä, kulttuuria ja tarpeita, vaan siksi, että osallistamisen avulla voidaan saavuttaa esimerkiksi resiliентtejä yhteisöjä ja lisätä opetukseen osallistuneiden määrää. UNHCR toiminta saa toimintasuunnitelmissa hyvistä aikomuksista huolimatta paternalistisia piirteitä. Diskurssianalyttisestä näkökulmasta autettava on lopulta kuitenkin passiivinen toiminnan ja hallinnan kohde.

Ilcan & Rygielin (2015, 338–339) mukaan humanitaarisessa toiminnassa pyritään antamaan vaikutelma siitä, että autettavilla on suurempi mahdollisuus valinnanvapauteen, joustavuuteen ja autonomiaan leireillä. Heidän mukaansa pakolaisten konstitutoituminen kumppaneiksi ja yrittäjiksi pitää sisällään tavoitteen muuttaa toiminnan kohdetta ja käytäntöjä. Tästä vaikuttaisi olevan kyse osallistamisessa ja emansipaatioon pyrkivässä toiminnassa UNHCR:n toimintasuunnitelmissa. Pakolaisia ja autettavia pyritään voimaannuttamaan, mutta tietyin tavoin ja tavoittein. Mikäli tavoite on päätetty UNHCR:n toimesta, kuten esimerkiksi maanviljelyn ja yrittäjyyden lisääminen tai resilienssin kasvattaminen, on se hallintaa ja toisaalta sisältää poliittista toimintaa.

UNHCR:n toimintasuunnitelmien painotus yhteisön itsehallintaan ja talouskeskeinen ajattelutapa muistuttaa Duffieldin (2014, 246–248) kuvaamaa Sudanin kohdistunutta apupolitiikkaa, jossa vaatimattomat kehityspanostukset itsehallinnan lisäämiseksi eivät toimineet. Apu Duffieldin mukaan vaan vahvisti rakenteita, jotka hyväksikäyttivät ja hallitsivat avun kohteita. Duffield näkee, että yhtenä ongelmana oli se, että ongelmat nähtiin nimenomaan taloudellisena haavoittuvuutena, ja siten apupolitiikka ei pystynyt näkemään kompleksisia sosiaalisia ja poliittisia järjestelmiä, joiden alaisena avun kohteet olivat. Tämä sama haavoittuvuuden yhdistäminen ja sen vähentämiseen liittyvä toiminta on havaittavissa myös UNHCR:n toimintasuunnitelmassa. Talouskeskeinen ajattelutapa ei pelkästään ole näkyvillä institutionalisoitumisessa, jossa tuloksellista ja tehokasta toimintaa, – eli kärsimyksen vähentämistä, mitataan numeerisesti. Taustalla on näkemys myös siitä, että haavoittuvuutta voidaan

ennaltaehkäistä esimerkiksi yksilön kapasiteettia kasvattamalla elinkeinosektorilla, - jotta autettavasta tulee itsenäinen ja riippumaton ja kyvykäs ostamaan ruokaa ja muita perustarpeita.

UNHCR:n toimintasuunnitelmat ovat ilmaisussaan hyvin epämääräisiä ja pitävät sisällään runsaasti teknistä sanastoa ja viittauksia ”toisiin teksteihin”, kun puhutaan erilaisista strategioista, lähestymistavoista ja standardeista. Siten ne eivät avaa sitä, miten suunnitelmia aiotaan toimeenpanna. Kun puhutaan esimerkiksi yhteisöpohjaisista mekanismeista, rakenteista ja verkostoista, ei ole selvää mitä näillä tarkoitetaan monien eri merkitysten vuoksi. Toimintasuunnitelmissa pakolaisia sijoitetaan elämään yhteisöjen keskuuteen – tarkoitetaanko yhteisöpohjaisilla mekanismeilla näiden yhteisöjen omia olemassa olevia rakenteita? Vai ovatko yhteisöpohjaiset verkostot pakolaisyhteisön omia olemassa olevia verkostoja? Vai pyrkii UNHCR muodostamaan lasten suojeluun liittyviä komiteoita? Toisaalta myös rauhanomainen rinnakkaiselo ja pakolaisten omatoimisuus ja riippumattomuus ovat useasti esiintyviä termejä, kenties trendisanoja, jotka on yksinään asetettu tavoiteltaviksi sen enempää näitä avaamatta. Siten tutkimusta tarvittaisiin erityisesti siitä, mitä nämä ”trendisanat” ja erilaiset (institutionalisoituneet) lähestymistavat todellisuudessa pitävät sisällään, joko kenttätyössä tai linjapapereissa. Toisaalta ei voida myöskään sanoa, että UNHCR:n toimintasuunnitelmat noudattelisivat pelkästään globaalin (neo)liberaalin ja humanitaarisen hallinnan oletuksiin pohjautuvia lähestymistapoja. Voitaisiin sanoa, että UNHCR:n toiminnassa näkyy vahvasti myös kehitys ja turvallisuusagendan linkittyminen ja laajentuminen, sillä UNHCR:n toiminnassa on taloudellisen painotuksen lisäksi YK-kontekstissa ”suosituksi nousseen” inhimillisen turvallisuuden lähestymistavan mukaisia piirteitä osallistumisen lisäämisen, psykososiaalisen hyvinvoinnin, julkisten palveluiden tarjoamisen, sosiaalisten suhteiden rekonstruktion ja avun kohteen käytöksen osalta (ks. esim. Duffield 2005, 21–22; Kaldor 2014, 92–94).

UNHCR:n toiminnan voitaisiin väittää noudattelevan IASC:n (2002, 115) määritelmien mukaisesti sekä responsiivista eli ennaltaehkäisevää ja väärinkäytösten helpottamiseen tähtäävää, sekä korjaavaa eli ihmisarvoa jälleenrakentavaa ja kuntouttavaa siviilien suojelun lähestymistapaa. Kaiken kaikkiaan, seksuaaliselta ja sukupuolittuneeseen väkivaltaan ja sen ennaltaehkäisy ja lasten suojelu vakavilta rikkomuksilta, kuten rekrytoinnilta aseellisiin järjestelmiin, ovat mielestäni positiivisia ja ihmisoikeuksien ja -arvon edistämisen kannalta tärkeitä tavoitteita. Myös reiluuden ja ihmisarvon nimissä paikallisen, heikossa ja mahdollisesti konfliktin keskellä, kuten Kongon demokraattisessa tasavallassa, elävän väestön auttaminen ei sekään laita UNHCR:ää syytetyn penkkiin poliittisena pelurina. Toisaalta myös koulutuksen parantaminen, jotta lapsilla olisi oikeus turvalliseen ympäristöön

ja tulevaisuuden mahdollisuuksiin ei ole ikävä päämäärä. Ei myöskään pakolaisten ja paikallisten ottaminen mukaan päätöksentekoon tai heihin itseensä kohdistuvaan humanitaariseen toimintaan, kuten suojeluun. Ongelmalliseksi tämänkaltainen toiminta muodostuu kuitenkin, jos tavoitteet, toiminnan muodot ja niistä päättäminen tapahtuvat ja toimeenpannaan tiettyjen (länsimaalaisten) ulkoapäin tulevien mallien mukaisesti autettavia konsultoimatta. Nämä tietyt mallit, uskomukset ja toimintatavat voivat lopulta perustua tiedostamatta tai tiedostetusti tiettyihin poliittisiin lähtökohtiin. Siksi sinänsä hyvää tarkoittavia humanitaarisen toiminnan tavoitteita on tarpeen tarkastella myös kriittisesti.

Tutkielman analyysin perusteella voidaan väittää, että UNHCR:n toiminnan laajentuminen on tarkoittanut tietyiltä osin (neo)liberaalin hallinnan menetelmien ja tavoitteiden omaksumista, kun pyritään ajamaan oletetun universaalisti hyväksyttyjä talouskeskeisiä ja tarkasti säänneltyjä toimintatapoja, yhteisön kasvavaa vastuuttamista ja ylhäältä alaspäin tulevaa toimintaa, jolla kuitenkin pyritään osallistamaan ja vapauttamaan, – tietyn tavoittein. Analyysin perusteella uuden humanitaarisen hallinnan pyrkimyksiin liittyen etenkin ennaltaehkäisyyn, emansipaatioon, yksilön parempaan oman kohtalonsa hallintaan ja osallistumiseen on liitettävissä globaalin (neo)liberaalin hallinnan (poliittisia) oletuksia siitä, mikä on tavoiteltavaa. Ei voida kuitenkaan väittää, että UNHCR:n laajentunut humanitaarinen toiminta noudattelisi pelkästään globaalin (neo)liberaalin hallinnan piirteitä. Katson, että globaalin (neo)liberaalin hallinnan ja uuden humanitaarisen hallinnan diskurssien paikantaminen on ollut edellytys jatkotutkimukselle, jossa voitaisiin tarkastella uuden humanitaarisen toiminnan ja globaalin (neo)liberaalin hallinnan yhteyttä tarkemmin. Jatkotutkimuksessa kiinnostavaa olisi tarkastella esimerkiksi näiden näkökulmien valossa käsitteellisiä ilmiöitä, kuten omatoimisuutta ja riippumattomuutta tai pakolaisten roolin representaatiota tai tiettyjä toimintapoliitikoita, kuten käteiseen perustuvia interventioita tai esimerkiksi klusterikohtaista toimintaa useamman vuoden osalta. Toisaalta myös kehitys- ja turvallisuusdiskurssin suhteen tutkiminen UNHCR:n kontekstissa biopoliittisesta näkökulmasta globaaliin (neo)liberaaliin hallinnan tai uuden humanitaariseen hallinnan viitekehyksien kautta voisi tarjota arvokasta tietoa.

LÄHTEET

Primääriaineisto

UNHCR SSRRP (2016), South Sudan Regional Refugee Response Plan 2017. Saatavissa: <https://www.unhcr.org/partners/donors/589497987/2017-south-sudan-regional-refugee-response-plan-january-december-2017-23.html>, luettu 23.4.2019.

UNHCR SSRRP (2017), South Sudan Regional Refugee Response Plan 2018. Saatavissa: <https://www.unhcr.org/partners/donors/5a8147777/2018-south-sudan-regional-refugee-response-plan-january-december-2018.html>, luettu 23.4.2019.

Sekundääriaineisto

Akua Anyidoho, N. (2012), ”On whose terms? Negotiating participatory development in a fluid policy landscape”. Teoksessa H. Lauer & K. Anyidoho (toim.), *Reclaiming the human sciences and humanities through African perspectives*. Vol. 1. Accra: Sub-Saharan, 401–412.

Barnett, Michael & Martha Finnemore (2004), *Rules for the world: international organizations in global politics*. Lontoo: Cornell University Press.

Barnett, Michael & Jack Snyder (2008), ”The grand strategies of humanitarianism. Teoksessa Barnett, Michal & Thomas Weiss (toim.), *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*. Cornell University press, 134–171.

Barnett, Michael N. (2008), ”Humanitarianism as a scholarly vocation”, teoksessa Barnett, Michael & Thomas Weiss (toim.). *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*. Cornell University press, 235–263.

Barnett, Michael N. (2010a). *The International Humanitarian Order*. Oxon: Routledge.

Barnett, Michael (2010b), ”Humanitarianism with a Sovereign Face: UNHCR in the Global Undertow”. *International Migration Review* 35:1, 244–277.

Barnett, Michael N. (2011a). *Empire of Humanity : A History of Humanitarianism*. Cornell University Press.

Barnett, Michael (2011b), ”Humanitarianism, Paternalism and the UNHCR”. Teoksessa Loescher, Gil & Alexander Betts (toim.), *Refugees in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 105–132.

Barnett, Michael N. (2013), ”Humanitarian Governance.” *The Annual Review of Political Science* 16:1, 379–398.

Bernard, Vincent (2015), ”The Humanitarian Ethos in Action.” *International Review of the Red Cross* 97:897/898, 7–18.

- Betts, Alexander & Durieux, Jean-Francois (2007), "Convention plus as a norm-setting exercise". *Journal of Refugee Studies* 20:3, 509–535.
- Betts, Alexander (2011), "International cooperation in refugee regime". Teoksessa Loescher, Gil & Alexander Betts (toim.), *Refugees in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 53–84.
- Billerbeck, Sarah B.K. (2015), "Local Ownership and UN Peacebuilding: Discourse Versus Operationalization". *Global Governance* 25, 299–315.
- Bonwick, Andrew (2006), "Who Really Protects Civilians?" *Development in Practice* 16:3, 270–277.
- Breakey, Hugh (2012), "The Protection of Civilians in Armed Conflict: Four Concepts." Teoksessa Angus Francis, Vesselin Popovski & Charles Sampford (toim.), *Norms of Protection: Responsibility to Protect, Protection of Civilians and Their Interaction*. Washington DC: UNUP, 40–61.
- Brock, Karen & Andrea Cornwall (2005), "What do buzzwords do for development policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction'". *Third World Quarterly* 25:7, 1043–1060.
- Burchell, Graham (1996), "Liberal Government and Techniques of the Self." Teoksessa Barry, Andrew, Thomas Osborne & Nikolas Rose (toim.) *Foucault and Political Reason*. Lontoo: University College, 19–36.
- Calhoun, Craig (2008), "The Imperative to Reduce Suffering: Charity, Progress, and Emergencies in the Field of Humanitarian Action", teoksessa Barnett, Michael & Thomas Weiss (toim.) *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*. Cornell University Press, 73–97.
- Chapaux, Vincent & Wilen, Nina (2011), "Problems of Local Participation and Collaboration with the UN in a Post-Conflict Environment: Who are the 'Locals'?" *Global Society* 25:4, 531–548.
- Chimini B.S. (1998), "The Geopolitics of refugee studies: a view from the South". *Journal of Refugee Studies* 11:4, 350–374.
- Chimini, B. S. (2000), "Globalization, humanitarianism and the erosion of refugee protection". *Journal of Refugee Studies* 13:3, 243–263.
- Chimini, B.S. (2004), "International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making. *EJIL* 15, 1–37.
- Commission for Human Security (2003), Human security now. Saatavissa: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf>, luettu 10.4.2019
- Crisp, Jeffrey (2001), "Mind the gap! UNHCR, humanitarian assistance and the development process". *The International Migration Review* 35:1, 168–191.
- Deng, Francis M. (2006), "Sudan: A Nation in Turbulent Search of Itself." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 603: January, 155–162.

- Dillion, Michael & Julian, Reid (2000), "Global Governance, Liberal Peace and Complex Emergency". *Alternatives* 25: 2000, 117–143.
- Dillion, Michael & Julian Reid (2001), "Global liberal governance: biopolitics, security and war". *Millennium – Journal of International Studies* 30: 1, 41–66.
- Donais, Timothy (2009), "Empowerment or Imposition? Dilemmas of Local Ownership in Post-Conflict Peacebuilding Processes". *Peace and Change* 34:1, 1–26.
- Duffield, Mark (2005), "Social reconstruction: the reuniting of aid and politics". *Development* 48:3, 16–24.
- Duffield (2014), *Global governance and the new wars: the Marging of Development and Security*. : Lontoo: Zed Books. 2. painos.
- Fairclough, Norman (1989), *Language and Power*. Lontoo: Longman.
- Fairclough, Norman (2003), *Analysing discourse: textual analysis for social research*. Lontoo: Routledge.
- Ferris, Elizabeth (2011a), "Megatrends and the Future of Humanitarian Action." *International Review of the Red Cross* 93:884, 915–38.
- Ferris, Elizabeth (2011b), *The Politics of Protection*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Forsythe, David P. (2001), "Humanitarian Protection: The International Committee of the Red Cross and the United Nations High Commissioner for Refugees". *IRRC September* 83:843, 675–97.
- Francis, Angus, Vesselin Popovski, & Charles Sampford (2012), *Norms of Protection: Responsibility to Protect, Protection of Civilians and Their Interaction*. UNUP.
- Gee, Stephanie, Josep Vargas & Angel M. Foster (2018), ""We need good nutrition but we have no money to buy food": sociocultural context, care experiences, and newborn health in two UNHCR-supported camps in South Sudan". *BMC International Health and Human Rights* 18:40, 1–10.
- Global Centre for the Responsibility to Protect (2012), The Relationship between the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflict. Saatavissa <http://www.global2p.org/media/files/the-relationship-between-r2p-and-poc-in-armed-conflict-brief-21-june-2012.pdf>, luettu 18.3.2019.
- Gordon, Stuart (2013), "The Protection of Civilians: An Evolving Paradigm?" *Stability: International Journal of Security & Development* 2:2, 1–16.
- Guzzini, Stefano (2000), "A Reconstruction of Constructivism in International Relations". *European Journal of International Relations* 6:2, 147–182.
- Haddad, E. (2008), *The refugee in international society: between sovereigns*. Cambridge:Cambridge University Press.

- Hammerstad, Anne (2011), "UNHCR and the securitization of forced migration". Teoksessa Loescher, Gil & Alexander Betts (toim.), *Refugees in International Relations*. : Oxford: Oxford University Press, 237–264.
- Harvey, David (2004), *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hazra, Aniruddha (2013), "Challenges in setting up a potable water supply system in a United Nations peacekeeping mission: The South Sudan experience". *International Journal of Hygiene and Environmental Health* 216, 88–90.
- Hendrickson, Dylan (1998), "Humanitarian Action in Protracted Crisis: An Overview of the Debates and Dilemmas." *Disasters* 22:4, 283–287.
- Howarth, Kristen (2014), "Connecting the Dots: Liberal Peace and Post-Conflict Violence and Crime". *Progress in Development Studies* 14:3, 261–273.
- Hultman, Lisa (2012), "UN Peace Operations and Protection of Civilians: Cheap Talk or Norm Implementation?". *Journal of Peace Research* 50:1, 59–73.
- Hultman, Lisa, Jacob Kathman & Megan Shannon (2013), "United Nations Peacekeeping and Civilian Protection in Civil." *American Journal of Political Science* 57:4, 875–91.
- Human Rights Watch, South Sudan. Saatavissa: <https://www.hrw.org/africa/south-sudan>, luettu 24.4.2019.
- Human Rights Watch (2018a), World Report 2018: South Sudan. Saatavissa: <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/south-sudan>, luettu 16.3.2018.
- Human Rights Watch (2018b), World Report 2019: South Sudan. Saatavissa: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/south-sudan> , luettu 24.4.2019.
- Hurrell, Andrew (2011), "Refugees, international society and global order". Teoksessa Loescher, Gil & Alexander Betts (toim.), *Refugees in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 85–104
- Hyndman, Jennifer (2000), *Managing displacement: refugees and the politics of humanitarianism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Hyvönen, Ari-Elmeri & Tapio Juntunen (2014), "Resilience, Security and Politics of Processes". *Resilience* 2:3, 195–209.
- IASC (2002), Growing the Sheltering Tree: Protecting Rights through Humanitarian Action, Programmes and Practice Gathered From the Field. Saatavissa: https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_growing_sheltering_tree_2002_en.pdf, luettu 21.3.2018.
- ICG, South Sudan. Saatavissa: <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan>, luettu 23.3.2018.

ICRC (2001), *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards*. Saatavissa: <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p0783.htm>, luettu 20.3.2019.

Ilcan, Sudan & Kim Rygiel (2015), "'Resiliency humanitarianism': responsabilizing refugees through humanitarian emergency governance in the camp." *International Political Sociology* 9, 333–351.

Ilmonen, Kari (2007), "Muuan Diskurssianalyysi: Esimerkkinä Chydenius-instituutin vaikuttavuustutkimus", teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II*. Jyväskylä : PS-kustannus. 2 painos, 126–141.

Jaeger, Hans-Martin (2010), "UN reform, biopolitics and global governmentality". *International theory* 2:1, 50–86.

Jokinen, Arja & Kirsi Juhila (1993), "Valtasuhteiden analysoiminen". Teoksessa Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.), *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino, 75– 108.

Jokinen Arja (1999), "Diskurssianalyysin suhde sukulaistraditioihin", teoksessa Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.), *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Jyväskylä: Vastapaino, 38–53.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (1999), "Diskurssianalyttisen tutkimuksen kartta", teoksessa Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.), *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Jyväskylä: Vastapaino, 54–97.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (2016), "Valtasuhteiden analysoiminen", teoksessa Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.), *Diskurssianalyysi: Teoriat, peruskäsitteet ja käytäntö*. Tampere: Vastapaino, 76–104.

Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen (2016), *Diskurssianalyysi: Teoriat, peruskäsitteet ja käyttö*. Tampere: Vastapaino.

Kaldor, Mary (2012), *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. 3. Painos. Cambridge: Polity Press.

Kanyinga, K. (2009), "Contradictions in neoliberalism: Donors, human rights NGOs , and governance in Kenya". Teoksessa M. Mutua (toim.), *Human rights NGOs in East Africa*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press and Fountain, 183–202.

Karlsrud, John & Diana Felix da Costa (2013), "Invitation Withdrawn: Humanitarian Action, United Nations Peacekeeping, and State Sovereignty in Chad." *Disasters* 37:S2, 171–87.

Kennedy, David (2004), *The Dark Sides of Virtue: Reassessing International Humanitarianism*. Princeton: Princeton University Press.

Kent, Randolph C. (2004), "The United Nations' Humanitarian Pillar: Re- Focusing the UN's Disaster and Emergency Roles and Responsibilities." *Disasters* 28:2, 216–33.

Kirkon Ulkomaanapu, Etelä-Sudan. Saatavissa: <https://www.kirkonulkomaanapu.fi/tyomme-tulokset/afrikka/etela-sudan/>, luettu 24.4.2019.

- Kratochwil, Friedrich (2008), "Constructivism: What it is (not) and how it matters". Teoksessa Donatella della Porta ja Michael Keating (toim.) *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 80–98.
- Kulish, Nicholas (2014), "Political Fight in South Sudan Targets Civilians." Saatavissa: <http://www.nytimes.com/2013/12/25/world/africa/south-sudan-crisis.html?src=recg>, luettu 14.3.2018.
- Lanz, David (2008), "Subversion or reinvention? Dilemmas and debates in the context of UNHCR's increasing involvement with IDPs". *Journal of Refugee Studies* 21:2, 192–209.
- Leader, Nicholas (1998), "Proliferating Principles; Or How to Sup with the Devil without Getting Eaten". *Disasters* 22:4, 288–308.
- Lidén, Kristoffer (2019), "The Protection of Civilians and Ethics of Humanitarian Governance: Beyond Intervention and Resilience." *Disasters* 3, 1–20.
- Locke, Terry (2004), *Critical Discourse Analysis*. Lontoo: Continuum.
- Loescher, Gil & Alexander Betts (2011), *Refugees in International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Loescher, Gill (2010), "The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy." *International Migration Review* 35:1, 35–56.
- Lynch, Cecilia (2017), "Emancipation or Accommodation? Faith and Justice in Globalized Africa". *Globalizations* 14:7, 1094–1109.
- Lynch, Cecilia & Tanya Schwartz (2016), "Humanitarianism's proselytism problem". *Interantional Studies Quarterly* 50:4, 636–646.
- Macrae, Joanna (1998), "The Death of Humanitarianism: An Anatomy of the Attach." *Disasters* 22:3, 309–317.
- Madibbo, Amal Ibrahim (2012), "Conflict and the Conceptions of Identities in the Sudan." *Current Sociology* 60:3, 302–19.
- McMichael, Gabriella (2016), "Land Conflict and Informal Settlements in Juba, South Sudan." *Urban Studies* 53:13, 2721–2737.
- Migri (2019), Sanasto. Saatavissa: <https://migri.fi/sanasto>, luettu 10.7.2019.
- Milner, James (2011) "Refugees, peacebuilding, and the regional dynamics of conflict". Teoksessa Loescher, Gil & Alexander Betts (toim.), *Refugees in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 261–285.
- Murphy, Ray (2017), "The United Nations Mission in South Sudan and the Protection of Civilians". *Journal of Conflict & Security Law* 22:3, 367–394.
- Mäntynen, Anne, & Sari Pietikäinen (2009), *Kurssi kohti diskurssia*. Tallinna: Vastapaino.

Münkler, Herfried (2005), *The New Wars*. Cambridge: Polity Press.

Newhouse, Leonie S. (2015), "More than mere survival: violence, humanitarian governance, and practical material politics in a Kenyan refugee camp". *Environment and Planning A* 47, 2292–2307.

Ngondi-Houghton, C. (2009), "Donors and human rights NGOs in East Africa: Challenges and opportunities". Teoksessa M. Mutua (toim.), *Human rights NGOs in East Africa*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press and Kampala: Fountain, 157–182.

O'Callaghan, Sorchia & Sara Pantuliano (2007), "Protective Action: Incorporating Civilian Protection into Humanitarian Response". Saatavissa: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1712.pdf>, luettu 15.3.2019.

Ocha (2016), Aide Memoire: For the Consideration of Issues Pertaining to the Protection of Civilians in Armed Conflict. Saatavissa: [https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Aide Memoire 2016 II_0.pdf](https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Aide%20Memoire%202016%20II_0.pdf), luettu 14.3.2019.

Ocha (2017), "Syria: "We continue to be blocked at every turn" - UN Humanitarian Chief". Saatavissa: <https://www.unocha.org/es/story/syria-we-continue-be-blocked-every-turn-un-humanitarian-chief>, luettu 10.7.2019.

Ocha (2018a), Crisis Overview. Saatavissa: <http://www.unocha.org/country/south-sudan/crisis-overview>, luettu 19.3.2018.

Ocha (2018b), Humanitarian Needs Overview 2019. Saatavissa: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/South_Sudan_2019_Humanitarian_Needs_Overview.pdf, luettu 20.3.2019.

Ocha (2019), Humanitarian Bulletin South Sudan. Saatavissa www.unocha.org/south-sudan, luettu 21.3.2019.

Paris, Roland (2002), "International peacebuilding and the "mission civilisatrice". *Review of International Studies* 28;36, 637–656.

Parker, Ian (1992), *Discourse Dynamics: Critical Analysis for Social and Individual Psychology*. Lontoo: Routledge.

Potter, Jonathan & Margaret Wetherell (1987), *Discourse and Social Psychology: Beyond Attitudes and Behaviour*. Lontoo: Sage Publications.

Reuters (2018), "Yemeni children die as warring sides block aid deliveries: UNICEF". 2.11.2018. Saatavissa: <https://www.reuters.com/article/us-yemen-security-malnutrition/yemeni-children-die-as-warring-sides-block-aid-deliveries-unicef-idUSKCN1N71IQS>, luettu 10.7.2019.

Roberts, Adam (1998), "More refugees, less asylum: a regime in transformation". *Journal of Refugee Studies* 11:4, 375–395.

Rolandsen, Øystein H. (2015), "Small and Far Between: Peacekeeping Economies in South Sudan". *Journal of Intervention and Statebuilding* 9:3, 353–371.

Rosenau, James L. ja Ernst-Otto Czempiel (1992), *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Samad Abdalla, Elhadi Abdul (2015), "Ethno-Cultural Regionalism and the Hazards of Dismantling the Sudan State: A Conflict-Management Perspective for National Integration." *Ahfad Journal* 32:2, 48–58.

Scholte, Jan Aart (2008), "Defining globalization". *The World Economy* 11:31, 1471–1502.

Seppä, Tarja (2019), *Responsibility to Protect as a United Nations Security Council Practice in South Sudan*. Tampere: Tampere University Dissertations 76.

Slim, Hugo (1997), "Doing the Rights Thing; Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral Responsibility in Political Emergencies and War." *Disasters* 21:3, 244–257.

Stockton, Nicholas (1998), "In Defence of Humanitarianism." *Disasters* 22:4, 352–360.

Suomen Punainen Risti, Etelä-Sudan. Saatavissa: <https://www.punainenristi.fi/node/3990/etela-sudan>, luettu 14.3.2018.

Suoninen, Eero (1999), "Näkökulmia sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen", teoksessa Jokinen, Arja, Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.), *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Jyväskylä: Vastapaino, 17–36

Tierney, Kathleen (2015), "Resilience and the Neoliberal Project: Discourses, Critiques, Practices – And Katrina". *American Behavioral Scientist* 59:10, 1327—1342.

UNHCR (a), Global Focus: South Sudan. Saatavissa: http://reporting.unhcr.org/node/2553#_ga=2.201872472.871847508.1559802261-62198005.1556013415, luettu 6.6.2019.

UNHCR (b), Cash-Based Interventions. Saatavissa: <https://www.unhcr.org/cash-based-interventions.html>, luettu 2.7.2019.

UNHCR Statistics, The world in numbers. Saatavissa: <http://popstats.unhcr.org/en/overview>, luettu 3.6.2019.

UNHCR (2018d), South Sudan Regional Response Plan 2019–2022. Saatavissa: <https://www.unhcr.org/partners/donors/5c330cf34/south-sudan-2019-2020-regional-refugee-response-plan-december-2018.html>, luettu 14.4.2019.

United Nations South Sudan (2018a), UN in South Sudan. Saatavissa <http://ss.one.un.org/>, luettu 22.3.2018.

UNMISS (2018a), Background. Saatavissa: <https://unmiss.unmissions.org/background>, luettu 14.3.2018.

UNMISS (2018b), Mandate. Saatavissa: <https://unmiss.unmissions.org/mandate>, luettu 14.3.2018.

Weiss, Thomas (2000), "Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges." *Thid World Quarterly* 21:5, 795–814.

What's in Blue (2018a), South Sudan: Briefing and Consultations. Saatavissa: <http://www.whatsinblue.org/2018/02/south-sudan-briefing-and-consultations-11.php>, luettu 18.3.2018.

What's in Blue (2018b), South Sudan Briefing. Saatavissa: <https://www.whatsinblue.org/2018/09/south-sudan-briefing-3.php>, luettu 19.3.2019.

YK (1951), Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus. Hyväksytty Genevessä 28.7.1951. 77/1968

YK (1967), Protocol relating to the status of refugees. Hyväksytty 31.1.1967.

YK (1992), Agenda for Peace. Saatavissa: <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/an-agenda-for-peace-preventive-diplomacy-peacemaking-and-peace-keeping-report-of-the-secretary-general/>, luettu 20.4.2019.

YK (1991), Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations. A/RES/46/182.

YK yleiskokous. Social, Humanitarian & Cultural Issues (Third Committee). Saatavissa: <https://www.un.org/en/ga/third/>, luettu 9.4.2019.

YKa, The United Nations System. Saatavissa: https://www.un.org/en/pdfs/18-00159e_un_system_chart_17x11_4c_en_web.pdf, luettu 9.4.2019.

Ylönen, Aleksi (2014), "Peace or Stability? A Critical Appraisal of External Interventions in South Sudan". *Journal of Peacebuilding & Development* 9:3, 102–108.

Zaum, Dominik (2011), "Post-conflict statebuilding and forced migration". Teoksessa Loescher, Gil & Alexander Betts (toim.), *Refugees in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 285–304.

LIITTEET

Liite 1:

<u>Globaali (neo)liberaali hallinta</u>	
Hallinnan piirteet	<ul style="list-style-type: none"> • Verkottunut hallinta: <ul style="list-style-type: none"> ○ kompleksiset verkostot, solmukohdat <ul style="list-style-type: none"> ▪ Muodostuvat useista toimijoista; valtio, järjestöt, kaupungit ○ hallinnan useat keskittymät ○ kumppanuudet <ul style="list-style-type: none"> ▪ linkit valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden välillä, yksityisen, julkisen, aseellisten, kansalaisjärjestöjen välillä • Prosessien hallinta: <ul style="list-style-type: none"> ○ järjestelmien integraatio ○ koordinoinnin parantaminen ja korostaminen <ul style="list-style-type: none"> ▪ sääntelevät työkalut ▪ toimintasuunnitelmat ja vapaaehtoiset menettelyohjeet ▪ sopimuksellisuus • Eksklusiivisuus ja selektiivisyys – luokittelu: <ul style="list-style-type: none"> ○ kansalaisyhteiskunnan tukeminen (liittyy toimivaan yhteiskuntaan) ○ Sopivuus järjestelmään/kriteerit: <ul style="list-style-type: none"> ▪ talouden liberalisaatio ▪ valtion hallinnan purkaminen erit. taloudessa ▪ kansalaisoikeuksien toteutuminen ▪ standardit: indikaattorit ja kehitys • Talous- ja yritysmaailmaan perustuva toiminta <ul style="list-style-type: none"> ○ analysoidaan väestön ominaisuuksia ○ tehokkuus ○ markkinat säätelevät ○ köyhyys ratkaistaan: talouskasvu, makroekonominen vakaus ja vapauttaminen ○ kilpailu ○ ei huomioi sosiaalista oikeutta ○ toiminta markkinamallien mukaisesti ○ vastuullisuuden leviäminen ○ rationaalisuus ○ yritysten mallien siirtyminen ei-talouselämään ○ indikaattorit mittaavat kehitystä; kotitalouden tulot • Liberaali rauha: <ul style="list-style-type: none"> ○ markkinademokratia ○ ennaltaehkäisy ○ sosiaalisten verkkojen ja suhteiden rekonstruktio ○ siviili- ja edustuksellisten instituutioiden vahvistaminen ○ kyvykkyyksien ja potentiaalisuuksien ”kannustaminen” ○ oikeusvaltioperiaate ○ turvallisuussektorin reformi ○ kansalaisoikeudet

	<ul style="list-style-type: none"> o yhteiskunnan transformaatio o kokemus ”velvollisuudesta” sivistää ja auttaa • Kehityksen ja turvallisuuden yhdistyminen: <ul style="list-style-type: none"> o muutos kehittyneempään hyvällä hallinnalla, tehokkuudella, suorituskyykyisyydellä, ihmisoikeuksilla ja demokratialla
Hallittavaan kohteeseen liittyvät oletukset	<ul style="list-style-type: none"> • Hallinnan kohde määritellään markkinoiden, kulutuksen, tuotannon ja oikeuksien kautta: <ul style="list-style-type: none"> o osallistuminen markkinoille • Toiminnan kohteita ja objekteja – ylhäältä alaspäin koostuva hallinta • Oikealla tavalla käytetty vapaus: <ul style="list-style-type: none"> o rationaalinen ja taloudellinen toiminta • Yksilön kapasiteetin kasvattaminen: <ul style="list-style-type: none"> o tietojen ja taitojen kasvattaminen • Yksilöä suojaavat formaalit oikeudet: <ul style="list-style-type: none"> o kansalais- ja poliittiset oikeudet o järjestys o omaisuuden markkinaoikeudet o turvallisuus o oikeusvaltioperiaate takaa nämä oikeudet demokratian ja hyvän hallinnan konteksteissa • Pelko, siitä että autettavasta tulee riippuvainen avusta

Liite 2:

Uuden humanitaarisen hallinnan piirteet	
Humanitaarisen hallinnan yleiset piirteet	<ul style="list-style-type: none"> • Universaaleihin arvoihin, normeihin ja velvollisuuksiin vetoaminen • Rooli perustellaan moraalilla auctoritateilla • Universalismi • Humanismi: kaikki ovat yhtäläisesti arvokkaita • Kosmopolitanismi: velvollisuudet, uskollisuudet ja vastuut eivät katso valtioiden rajoja
Uusi humanitaarinen hallinta	<ul style="list-style-type: none"> • Ei vain helpoteta kärsimystä vaan puututaan sen syihin • Ennaltaehkäisy <ul style="list-style-type: none"> o vähennetään hädänalaisten haavoittuvuutta esim. hyväksikäytölle • Pelastetaan riskinalaisia henkiä • Parannetaan heikoimmassa asemassa olevien elämää • Avun antamista • Ajetaan oikeutta perustavanlaatuisiin tarpeisiin • Puututaan poliittisiin tai aseellisiin päämääriin • Osallistutaan rauhanrakennusprojekteihin • Neutraalisuus, puolueettomuus, riippumattomuus ja humanismi ohjaavat, mutta niitä ei aina noudateta • Ehdollisuus: ei tehdä vahinkoa tai lisätä väkivaltaa • Hätäavun ja kehityksen linkittäminen • Sosiaalinen rekonstruktio • Kumppanuuksien korostaminen: <ul style="list-style-type: none"> o poliittiset, taloudelliset ja aseelliset toimijat o sopimuksien tekeminen • Avun toimittaminen poliittista ratkaisua tukevasti • Tiettyyn ryhmään kohdistuva toiminta

Institutionalisoituminen	<ul style="list-style-type: none"> • Toiminta järjestäytyntä, laajamittaista, laskelmoivaa • Tehokkuus, rationalisoituminen • Toiminnan byrokratisoituminen ja eriytyminen osaamisen mukaan • Normien, standardien ja eettisten mallien institutionalisoituminen
Emansipaatio	<ul style="list-style-type: none"> • Toimenpiteet, jolla hallinnan kohteet voivat paremmin hallita omaa kohtaloaan: <ul style="list-style-type: none"> ○ suvereenin ja omatoimisen yksilön luominen – pelko riippuvuudesta • Paternalismi <ul style="list-style-type: none"> ○ päätetään siitä, miten yksilöt voimaantuvat • Emansipaatiota resilienssin kautta: <ul style="list-style-type: none"> ○ pakoalaisia vastuullistetaan oman tilanteensa hallintaan ○ annetaan apua, jotta pakolainen sopeutuu kriisiin ○ yksilö ei passiivinen vaan resilientti subjekti ○ koulutus, kapasiteetin vahvistus, taitojen kasvattaminen ○ informaation kerääminen, tuottaminen, välittäminen resilienttien yhteisöjen kokoamisessa • Osallistaminen: <ul style="list-style-type: none"> ○ oikeudenmukaisuuden, ihmisarvon ja muiden arvojen parantamista ○ konsultaatiot ja yhteistyö paikallisen väestön kanssa ○ yksilö osallistuu markkinoiden toimintaan ○ vapautetaan yksilö valtiosta ○ autettavat potentiaalista työvoima